

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN PARTICIPATIVA DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA DE TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD Y NO TOLERANCIA CON LA  
CORRUPCIÓN EN BOGOTÁ**

DIANA CAROLINA SILVA MORALES

TESIS

Directora. Doctora Carolina Isaza Espinosa

Universidad Externado de Colombia  
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales  
Maestría en Gobierno y Políticas Públicas  
Bogotá  
2017

## TABLA DE CONTENIDO

Introducción .....	2
1. Justificación .....	4
2. Objetivo General.....	8
2.1 Objetivos específicos.....	8
3. Metodología .....	9
3.1 Entrevista semi – estructurada.....	9
3.2 Revisión documental .....	10
4. Marco Teórico.....	11
4.1 Políticas públicas.....	11
4.2 Participación.....	14
4.3 Corrupción.....	17
5. Estado del Arte.....	22
5.1 Enfoque de la investigación.....	22
6. Contexto.....	37
6.1 Corrupción en Bogotá.....	37
7. Presentación de los Resultados .....	40
7.1 Proceso de formulación participativa PPTINTC .....	40
7.2 Aportes de los participantes en la PPTINTC .....	54
7.3 Percepciones de los participantes en la formulación de la PPTINTC .....	59
8. Análisis de los Resultados .....	63
8.1. Sobre el proceso de formulación participativa .....	63
8.2. Sobre los aportes de los actores en la PPTINTC .....	75
8.3. Sobre las percepciones de los participantes en la formulación de la PPTINTC .....	83
CONCLUSIÓN.....	93
REFERENCIAS.....	102
BIBLIOGRAFÍA .....	104
FUENTES PRIMARIAS .....	105

## **ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN PARTICIPATIVA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD Y NO TOLERANCIA CON LA CORRUPCIÓN EN BOGOTÁ**

### **Introducción**

La presente investigación se orientó a la caracterización y análisis del proceso de formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción – PPTINTC. Este estudio buscó una articulación permanente entre teoría y práctica, apoyado en el repaso de los autores más relevantes en materia de participación ciudadana, políticas públicas y corrupción, así como en un extenso trabajo de campo que consultó de primera mano a los representantes de los diversos sectores que hicieron parte del proceso de participación.

La revisión teórica muestra cómo la participación ciudadana en políticas públicas sigue siendo un tema poco estudiado, si bien se le atribuyen beneficios, se reconoce su importancia o se trabaja desde una perspectiva normativa y del deber ser; estudiar un caso concreto como el de la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción – PPTINTC permitió dar cuenta de las complejidades de este tipo de ejercicios y de sus efectos concretos en las políticas públicas.

Por su parte, el trabajo de campo se apoyó en visitas institucionales, reuniones y entrevistas semiestructuradas a los representantes de los diferentes sectores sociales involucrados en el proceso de participación ciudadana (representantes de las entidades del Distrito, órganos de control, organizaciones de la sociedad civil, sector académico, sector privado, residentes de las localidades) en las que se buscó conocer su descripción, percepción y aportes relativos a la formulación participativa de la PPTINTC. Este trabajo se complementó además con la revisión de los documentos escritos y audiovisuales del proceso (informes institucionales, informes de gestión, actas de reunión, videos y fotografías, entre otros).

Esta investigación se enfocó en la etapa de formulación al ser esta una etapa de definición en la que se profundiza el conocimiento del problema, se eligen las alternativas de solución y en la que puede ser vital la participación de los ciudadanos interesados. A pesar de su importancia, la investigación evidencia que esta etapa requiere mayor estudio y documentación en la teoría de políticas públicas.

Resultó significativo además, estudiar una política pública de transparencia y lucha contra la corrupción en un momento en el que este problema golpeó de forma contundente a la institucionalidad de Bogotá, ubicándose en uno de los primeros lugares de la agenda pública y despertando gran preocupación en los ciudadanos quienes se encontraban listos para participar en su resolución.

La formulación de políticas públicas se hace generalmente por expertos y funcionarios que no siempre están en contacto con las necesidades e intereses de los ciudadanos y los beneficiarios de las políticas. En este sentido y en concordancia con la movilización que generó la corrupción en la ciudad de Bogotá, el proceso de formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción fue la oportunidad de articular teoría y práctica en el estudio de un caso concreto que constituye una apuesta novedosa en materia de formulación de políticas públicas y participación ciudadana.

El estudio de la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá, permitió analizar cuáles son las condiciones favorables y las dificultades que existen para realizar un ejercicio de este tipo, así como el papel y las relaciones entre los promotores y los participantes del proceso. Dicho análisis permitió responder ¿Cuáles son los efectos de la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción de Bogotá en el texto de la política?

Según la hipótesis que orientó este estudio la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción da como resultado una política que

acoge las necesidades, intereses y aportes de los diferentes actores que participaron en el proceso. El proceso de formulación participativa de la política genera además una mayor apropiación por parte de los actores involucrados, quienes están interesados en acompañar la implementación y la evaluación de la política.

En este sentido, esta investigación permitió comprender en qué medida la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción dio lugar a una política que acogiera los aportes de diferentes sectores y tuviera una mayor correspondencia con las necesidades de la ciudad. Además, generó conclusiones y recomendaciones que enriquecen la teoría en materia de participación ciudadana y políticas públicas.

## **1. Justificación**

El desarrollo de la presente investigación tiene como principal propósito *analizar el proceso de formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción y sus efectos en el contenido final de la política*, dado que se trata de un estudio que busca articular la investigación teórica con el estudio de un caso concreto, este se justifica desde dos grandes perspectivas.

En primer lugar, desde la perspectiva teórica la etapa de formulación es un momento estratégico del ciclo de vida de las políticas públicas, en ella confluyen una comprensión más detallada del problema, la definición de los objetivos de la política, la exploración y configuración de las alternativas de solución y la estructuración de las metas y los medios a través de los cuáles se cumplirá con dichos propósitos. A pesar de su importancia, para Ordoñez (2013) “los estudios sobre la puesta en marcha o la implementación de las políticas públicas son, en general, un área poco desarrollada” (p. 209) por este motivo es necesario ampliar la generación de análisis teóricos relativos a este tema, en particular en América Latina.

Es importante además alimentar la producción académica de la teoría de políticas públicas en materia de participación ciudadana. Al menos en el “deber ser” gran parte de los países desarrollados y en vías de desarrollo están optando por construir nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, generando de esta forma procesos de participación en diferentes etapas del ciclo de políticas públicas.

Teniendo en cuenta el grado de complejidad de las sociedades plurales latinoamericanas y las crecientes demandas ciudadanas de espacios de interlocución con el Estado, se ha ido incrementando el interés por dar sentido a la acción pública y por reivindicar la participación ciudadana dentro del proceso de decisión política (Cano, 2008, p.166)

Sin embargo, la producción académica relativa a participación ciudadana y políticas públicas se enfoca en análisis normativos que se refieren en abstracto a la necesidad de generar participación ciudadana y a los beneficios que esta conlleva desde una perspectiva teórica y en menor medida, en estudios de caso que favorezcan la articulación teoría – práctica como el que convoca la presente investigación.

La segunda perspectiva que justifica este estudio hace referencia al contexto social y político que rodea la decisión de formular una política pública de transparencia y lucha contra la corrupción de forma participativa. Durante la administración del alcalde Samuel Moreno (2008 – 2012) en Bogotá estalló el escándalo del *Carrusel de la Contratación*, situación que evidenció la asignación irregular de contratos, el pago de comisiones a terceros, así como demoras y problemas de calidad en la ejecución de obras públicas. Conocer los detalles del mal uso de los recursos públicos despertó la indignación de los ciudadanos y dio a la corrupción un lugar importante en la agenda pública.

En el marco de esta coyuntura, la Veeduría Distrital, entidad que lideró la construcción de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción – PPTINTC decidió facilitar un proceso de participación ciudadana en la formulación de la política, convocando actores institucionales, comunitarios y ciudadanos en general, de tal forma que estos retroalimentaran la formulación con sus aportes y se apropiaran de la política.

Esta investigación se enfoca entonces en el estudio de un caso emblemático: la formulación de una política pública que convoca la participación de los ciudadanos en el análisis y resolución de la corrupción, un problema público que despertó la preocupación y el interés de distintos sectores sociales. En razón de lo anterior, resultó fundamental para esta investigación ir más allá de la revisión teórica y documental, y realizar un trabajo de campo en el que se consultara de forma directa la opinión de los diferentes sectores involucrados.

Realizar un ejercicio de formulación de política pública de forma participativa resulta particularmente interesante, puesto que es común que las políticas públicas sean diseñadas a partir de saberes técnicos con poco conocimiento de los territorios y de las necesidades y las potencialidades de la población beneficiaria. Incluso, en otros casos menos favorables, responden a una decisión que carece de este tipo de soporte, tomada por un cuerpo colegiado (Congreso, Concejo, entre otros) o a un Decreto gubernamental.

Con el fin de conocer el proceso que se generó alrededor del ejercicio de formulación y de generar aportes que retroalimentaran la teoría de Políticas Públicas, la presente investigación exploró a partir del caso de la PPTINTC, cuáles son las condiciones favorables y las dificultades de la formulación participativa de una política pública, en este caso de la Política Pública de Transparencia de Bogotá con el fin de determinar los efectos que genera ese proceso en la misma.

La formulación participativa de una política pública de transparencia es particularmente interesante puesto que uno de los postulados comunes para promover la transparencia es el de “muchos ojos pocas manos” el cual se refiere a que se reduzca la discrecionalidad en la administración de los recursos públicos en tanto aumenta la posibilidad de los ciudadanos de participar y controlar su uso.

Por ello, resultó fundamental revisar el proceso de participación ciudadana desde la formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción de Bogotá puesto que analizar las condiciones para la participación ciudadana en las políticas públicas podría significar un paso importante para garantizar un cambio en las creencias y prácticas de los

actores vinculados y en las instituciones, organizaciones y empresas que éstos representan y un avance en implementación efectiva de programas y proyectos asociados a las políticas.

La creación de la PPTINTC hizo parte del tercer eje del Plan de Desarrollo de la pasada administración *Bogotá Humana Bogotá en Defensa y Fortalecimiento de lo Público* y del artículo 38 correspondiente al programa *Transparencia, probidad, lucha contra la corrupción y control social efectivo y eficiente* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

En síntesis, el enfoque de la Política de Transparencia de Bogotá buscaba el cambio cultural y corresponsabilidad de los sectores público, social y privado de la ciudad hacia la integridad y la transparencia con los fines de crear las condiciones para construir y respetar acuerdos en torno al cuidado de la ciudad (Veeduría Distrital, 2015a).

Por ello toma sentido analizar la formulación participativa de la política y determinar si esta acoge los aportes realizados por los diferentes actores involucrados y si se logró generar la corresponsabilidad que se esperaba obtener del proceso.

Es importante además examinar cuál es el impacto de la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia de Bogotá en diversos sectores de la población. El equipo formulador esperaba que la política mejorara la actuación del gobierno distrital, del sector privado y de las organizaciones con respecto a principios éticos y valores culturales confiables y creíbles, en los que el interés general prevaleciera sobre el particular.

Por último, en el marco de los estudios de gobierno y políticas públicas es fundamental analizar una política pública dirigida a combatir la corrupción reconociendo que este es uno de los problemas más relevantes de Colombia. Junto a la inequidad, la desigual distribución de la tierra, el conflicto armado interno, el narcotráfico y el desplazamiento forzado; la corrupción es causa y efecto de otras dificultades que entorpecen el desarrollo del país, como la baja calidad de los sistemas de salud y educación, el atraso en infraestructura y tecnología, y la insuficiente protección de las poblaciones más vulnerables.

Se había llegado a pensar que la corrupción era un problema que atacaba sobre todo a las regiones y a los municipios más pequeños del país. Al ser el centro de gobierno y de negocios,



Bogotá parecía haber fortalecido su aparato institucional al punto de blindar a sus entidades de la corrupción y el clientelismo. Sin embargo, los acontecimientos acaecidos en las últimas administraciones distritales mostraron como en la ciudad funcionan redes de poder que se han especializado en apoderarse de los recursos públicos.

Escándalos como el del *Carrusel de la Contratación* dieron cuenta de la debilidad del aparato institucional del Distrito y evidenciaron que la corrupción es uno de los problemas que limita el desarrollo de la ciudad y dificulta el cumplimiento de sus objetivos gubernamentales. Razón que se suma a la pertinencia de analizar desde la academia el proceso de formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción de Bogotá.

## **2. Objetivo General**

Analizar el proceso de formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción y sus efectos en el contenido final de la política.

### **2.1 Objetivos específicos**

1. Caracterizar el proceso participativo de formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción.
2. Examinar si la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción acoge los aportes de los actores y sectores involucrados en su proceso de construcción.
3. Analizar las percepciones de los participantes en el proceso de formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción.

### 3. Metodología

Para cumplir con los objetivos mencionados, el presente trabajo de grado se apoyó en una investigación cualitativa desarrollada a través de las siguientes técnicas de recolección de la información correspondientes a cada uno de los objetivos planteados.

**Tabla 1**  
*Diseño Metodológico*

Objetivos	Técnicas
1. Caracterizar el proceso participativo de formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Entrevista semi estructurada dirigida a formuladores</li> <li>* Entrevista semi estructurada dirigida a participantes</li> <li>*Revisión documental (documentos teóricos e institucionales que apoyaron el proceso)</li> </ul>
2. Examinar si la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción acoge los aportes de los actores y sectores involucrados en su proceso de construcción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Revisión documental (Texto final de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción de Bogotá, actas de reunión, material audiovisual)</li> <li>* Entrevista semi estructurada dirigida a formuladores</li> <li>* Entrevista semi estructurada dirigida a participantes</li> </ul>
3. Analizar las percepciones de los participantes en el proceso de formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Entrevista semi estructurada dirigida a participantes</li> </ul>

Nota. Elaboración propia

#### 3.1 Entrevista semi – estructurada

Esta técnica de investigación cualitativa permite conocer la comprensión que tienen los entrevistados sobre un proceso en particular, así como los significados que le atribuyen al mismo. A través de esta herramienta es posible “obtener datos acerca de la historia y el contexto de la participación e indaga acerca de la experiencia, percepción, sentimientos, opiniones y perspectivas de los actores relacionados con el problema de investigación” (Silva, 2006, p. 33).

Este tipo de entrevista fue seleccionada gracias a que combina estructura y flexibilidad, puesto que responde a un diseño general ajustado según objetivos específicos de investigación y a la vez

permite agregar nuevas inquietudes durante la conversación sin perder el propósito de la entrevista.

Las entrevistas semi – estructuradas son aquellas en las cuales el entrevistador tiene un cuestionario preparado, pero está abierto a las modificaciones según el curso de la conversación y los temas que vayan surgiendo como consecuencia de ella. Esta modalidad permite comprender el entorno político de un problema. (Ordoñez, 2013, p. 291)

Se realizaron 5 entrevistas a formuladores, para estos encuentros se convocó a los miembros del equipo de la Veeduría Distrital que lideraron la formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, en especial aquellos que desempeñaban un cargo directivo o de coordinación.

Se realizaron 12 entrevistas a participantes, fueron contactados representantes del sector público, privado y de la sociedad civil que hicieron parte del proceso de formulación en sus diferentes etapas. En algunos casos estos actores se encuentran implementando acciones asociadas a la política en sus instituciones, empresas y organizaciones sociales.

### **3.2 Revisión Documental**

Esta revisión también hace parte de las técnicas de investigación cualitativa y consiste en la recolección, clasificación y estudio detallado de documentos. La revisión documental permite conocer aspectos históricos, contextuales, demográficos, situacionales, normativos e institucionales que contribuyen a ampliar y profundizar la investigación. En otras palabras, se trata de “procedimientos orientados a la aproximación, procesamiento y recuperación de información contenida en documentos, independientemente del soporte documental en que se hallen” (Rojas, 2011, p. 279).

Según López (2002) en el proceso de revisión documental es posible encontrar fuentes documentales de diverso tipo, entre ellas:

Escritas. Libros, revistas, periódicos, informes institucionales e informes de gestión.

Visuales. Fotografías, planos y mapas.

Sonoras. cintas, memorias con soporte digital.

Audiovisuales. vídeos, películas, documentales.

El propósito de la revisión documental es rescatar los aspectos más importantes de la información encontrada, según la pregunta de investigación y las categorías de análisis seleccionadas. Estos datos deben ser transformados en conocimientos útiles para la investigación.

La técnica de revisión documental requiere del uso de fuentes oficiales, confiables, que puedan ser compartidas y revisadas por otros investigadores. Para la presente investigación se siguieron estas recomendaciones; fueron revisados informes de la Veeduría Distrital y otras entidades del Distrito, así como publicaciones autorizadas por empresas y organizaciones no gubernamentales. Estas fuentes son públicas, actuales y pertinentes para el objeto de investigación.

## **4. Marco Teórico**

### **4.1 Políticas Públicas**

Uno de los elementos más importantes en la definición de políticas públicas es la distinción entre “policy”, “politics” y “polity”. Aunque en inglés están claramente separadas, en español se usa la palabra “política” para traducir “policy” que hace referencia a las políticas públicas, para “politics” la pugna por el poder y para “polity” el ejercicio de gobierno una vez se ha obtenido el poder.

A pesar de las confusiones que se pueden generar por la ambigüedad en la traducción del término políticas públicas, Ordoñez (2013) da cuenta de la imposibilidad de separar el estudio de los elementos relacionados con la obtención del poder del estudio de la acción pública. Para ejecutar políticas públicas es necesario obtener el poder y formar parte del gobierno, en tanto se espera que la ejecución exitosa de políticas públicas contribuya a mantener el poder y obtener nuevos escaños en la carrera pública.

Una constante en la definición de políticas públicas es la intencionalidad de resolver problemas públicos. Para Alejo Vargas (1999) representan “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (p. 57) para este autor las políticas públicas van más allá de las leyes y las normas y de las decisiones de política económica.

Por su parte Andre – Noël Roth Deubel (2002) agrega al propósito de resolver situaciones problemáticas o alcanzar objetivos considerados deseables o necesarios a través de un determinado proceso, el rol que desempeña el Estado como principal agente de la solución y de los ciudadanos como destinatarios de las transformaciones que se generan.

Roth (2010) nos ofrece entonces una definición de política pública en la que convergen estos elementos:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (p. 21)

En la definición de Meny y Thoenig (1992) es fundamental identificar quién tiene el poder para tomar decisiones y desarrollar la política, así “una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental” (p. 89). Para estos autores también cuenta el lugar y campo del conocimiento en donde se realizará la intervención. Desde esta perspectiva, una política pública cumple generalmente con las siguientes características:

- Contenido. Entendido como el proceso de trabajo y acción que va a dar como resultado un producto.
- Programa. Es el marco general en el cual se desarrollan las actividades de la política.

- Orientación normativa. Da cuenta de las finalidades y los valores que el decisor plasma en la política pública.
- Factor de coerción. La política es impulsada por un actor gubernamental o decisor, en otras palabras, por quien detenta el poder público y el ejercicio de la fuerza.
- Competencia social. Este aspecto se refiere al alcance de la política, es decir los sectores, grupos e individuos que directa o indirectamente se verán afectados positiva o negativamente por la política.

Velásquez (2009) retoma en su definición de política pública elementos como la finalidad de la política, los instrumentos en los que se apoya para cumplir sus objetivos y los actores que confluyen alrededor de la misma. Otros factores como la toma de decisiones, la dimensión política y de ejercicio del poder, también resultan relevantes. Velásquez (2009) define la política pública como:

Un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (p. 156)

Para Ordoñez (2013) los criterios que generalmente hacen parte de las políticas públicas son los siguientes:

- Criterio procedimental. Este criterio muestra a las políticas públicas como el resultado de un conjunto de decisiones y acciones de las que se espera un producto concreto.
- Criterio orgánico. Aunque den cabida a la participación de personas vinculadas a otros sectores, las políticas públicas siempre dependen de las decisiones de actores públicos.
- Criterio material. Una característica común a las políticas públicas es su condición material, puesto que se opera a través de objetivos, metas y recursos que se espera tengan impacto y generen un resultado concreto.

Según este autor, los académicos dedicados al estudio de las políticas públicas retoman estos criterios, pero suelen dejar de lado el papel que juega el conocimiento en el análisis y el ciclo de vida de las políticas públicas, por ello incorpora esta noción como parte fundamental de su propuesta de definición, así la política pública

Es el conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el Conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de los objetivos sociales. (Ordoñez, 2013, p. 31)

Las discusiones teóricas alrededor del concepto de política pública se encaminan a considerarlas como acciones públicas para resolver problemas y llevarlos a niveles considerados por la sociedad como deseables; en las que si bien intervienen otros actores, el Estado y el gobierno tienen un papel fundamental como líderes y responsables del proceso. Para la mayor parte de los autores las políticas públicas se desarrollan en un contexto político en el que confluyen relaciones de poder y se caracterizan por hacer uso de conocimientos, fines y medios que llevan a resultados concretos.

## **4.2 Participación**

La participación ciudadana es considerada una expresión de la consolidación de la democracia. Es el escenario del diálogo, del disenso, de la demanda y el aporte; en ella, el ciudadano se encuentra con el Estado para expresar su voz. La participación puede definirse como “un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder” (Velázquez, 2003, p.15).

Para los autores trabajados por Cano (2008) el concepto de participación se configura entorno a la identificación y tratamiento efectivo de problemas públicos. Así Habermas (1983) encuentra que en la relación participación - ejercicio del poder son aspectos centrales la confianza y la

libertad de expresión, por tanto, la participación ciudadana es “una forma de comunicar, discutir y lograr acuerdos para hacer explícitas las necesidades de la gente en el propósito de resolverlas” (Cano, 2008, p. 167).

Cano también se apoya en las ideas de Nuria Cunill (1997), quien relaciona el concepto de participación al entorno en el que esta se desarrolla y a la acción decidida de los ciudadanos en ese marco; de esta forma la participación ciudadana se define como

La construcción de espacios públicos que perciban e identifiquen problemas de la sociedad, pero que además, los maticen de forma convincente y persuasiva y, ante todo, que logren ser procesados en el ámbito de decisión del sistema político del que la misma ciudadanía hace parte. (Cano, 2008, p.156)

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2011) más allá de la movilización por intereses específicos o la identificación de problemas, pone el énfasis de su definición de participación en la relación entre los ciudadanos y el Estado, puesto que esta empodera a los grupos y comunidades incrementando su capacidad de negociación e influencia en la agenda política y en la gestión pública en tanto adquieren un mayor control de la discrecionalidad gubernamental.

Dependiendo de la perspectiva desde la que se aborde el concepto de participación este puede ser entendido como el canal ideal para generar consensos en la sociedad, para integrar a quienes han sido históricamente excluidos de las decisiones públicas y para formular e implementar políticas públicas acordes a las necesidades y los intereses de los ciudadanos.

Para Velásquez (2003) en la participación entran en juego las diferentes fuerzas sociales en función de sus intereses y motivaciones, ya sean éstas de clase, género o generación, entre otras. Desde la perspectiva de este autor la gente participa *para algo*, para obtener algún beneficio, reivindicar sus derechos, continuar una lucha histórica o construir organización social. La participación es en esa medida un medio para conseguir algo en un contexto en el que interactúan



diversas fuerzas y a la vez se espera que se convierta en un fin como motor central de la democracia.

Autores como Velásquez (2003) insisten en que la participación ciudadana contribuye a superar la dicotomía entre democracia representativa y democracia participativa, por lo tanto, fomentar la participación es cada vez más importante, incluso indispensable en un contexto político y social en donde el Estado tiene una mayor necesidad de consultar a los ciudadanos acerca de sus problemáticas, recursos y alternativas de solución. Por supuesto, de este acercamiento también hace parte la aspiración de legitimar sus decisiones y conseguir el apoyo necesario para blindar su operación en las distintas etapas del proceso de política pública.

De esta nueva relación Estado – sociedad hacen parte la construcción de espacios de deliberación y la creación y puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana. Los expertos en participación afirman que este ejercicio afianza el compromiso de los ciudadanos con las políticas y que mejora la eficiencia y la eficacia de las mismas en la medida que éstas encuentran menos resistencias para su implementación.

Asimismo, aseguran que la participación genera un efecto positivo dentro de las administraciones públicas al “facilitar el diálogo horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de las responsabilidades; (...) la participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas de responder a las necesidades sociales” (Velásquez, 2003, p. 20).

Esta serie de consideraciones sobre la participación resultan casi normativas al ir más allá del desarrollo de este concepto y plantear cuáles podrían ser sus efectos en la administración pública y en el ciclo de políticas públicas; esto no deja de lado las críticas que se hacen a la participación ciudadana. En primer lugar, a quienes consideran que el gobierno y las políticas públicas no son asunto de los ciudadanos quienes cumplen al elegir a sus representantes, en segundo, a quienes argumentan que la legislación y los mecanismos de participación son insuficientes, y en tercero, a quienes opinan que las conclusiones de los ejercicios de participación ciudadana carecen de incidencia real en las políticas públicas.

A pesar de las críticas y las complejidades que puede acarrear la participación a la gestión pública, la mayoría de los textos académicos e institucionales que han abordado el tema, coinciden en sus beneficios

El fortalecimiento de lo público, el compromiso moral de la política como forma colectiva de definir el destino de todos y todas, la articulación entre intereses particulares e interés colectivo, la cooperación y la solidaridad para quebrar el clientelismo y la corrupción y el logro de una gestión pública que, alimentada por la participación, contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos. (Velásquez, 2003, p. 18)

Como se puede colegir de las ideas de Velásquez (2003) y de los aportes de Cano (2008) y el PNUD (2011), a la participación se le atañe en particular, una relación positiva en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, puesto que la participación ciudadana permite el intercambio de ideas y contribuye al equilibrio de las relaciones de poder en el sistema político. Da cuenta, además, de una relación distinta entre el Estado y la sociedad en la que disminuye la discrecionalidad de los gobernantes en tanto se intensifica el control ciudadano a los recursos públicos.

### **4.3 Corrupción**

Corrupción es un concepto que se usa de forma indiscriminada en los documentos institucionales, en la prensa, en los debates públicos y en las conversaciones cotidianas. Aunque estas fuentes parecen tener claro que es la corrupción, con frecuencia este concepto es confundido con otros como clientelismo, soborno o nepotismo. Una revisión teórica del concepto de corrupción muestra como su definición es mucho más compleja y depende de la perspectiva desde la que se aborde.

De esta forma algunos autores comprenden la corrupción como un fenómeno que responde a características individuales, otros lo entienden como una problemática que obedece a factores sociales y culturales y otros tantos se apoyan en el funcionamiento de las instituciones para

formular sus explicaciones y alternativas de resolución. Las discusiones teóricas entorno a la acepción de corrupción también varían dependiendo de si la vinculan al ejercicio de un cargo público, al uso de los recursos públicos o a las transacciones de los sectores público y privado.

En una aproximación a la noción de corrupción pueden tenerse en cuenta además las faltas legales que cometen quienes incurren en ella, los intereses políticos involucrados o las consecuencias sociales y económicas que conlleva, entre otras perspectivas. Así mismo en la literatura académica es posible hallar discusiones alrededor del impacto negativo de la corrupción en el cumplimiento de las políticas y los programas públicos, y de los costos que le genera al Estado.

Un análisis de la corrupción a partir del individuo se ocupa de los problemas psicológicos y morales que lo pueden llevar a cometer este delito y las motivaciones e incentivos que puede tener para incurrir en el mismo. Uno de los aspectos que resulta más interesante en esta discusión es cómo, aunque este es un problema sentido que forma parte de las quejas comunes de los ciudadanos, a estos les es difícil identificar hechos concretos de corrupción y les cuesta aún más reconocer cuáles de sus propias acciones podrían catalogarse como tal.

Marín asume una óptica moral y se centra en el impacto que la corrupción debe tener en los ciudadanos, para él esta problemática esta asociada a “desviaciones éticas e inclusive delitos que hay que repudiar y sancionar, para que no se los vea como algo que surge de manera natural, sin que se haga algo para corregir la situación” (Marín, 1999, p.7).

Quizá una de las perspectivas teóricas más comunes es la que vincula la corrupción con las extralimitaciones que puede tener quien detenta una posición privilegiada, en particular un funcionario público. Para el Banco Mundial y la Organización Transparencia Internacional, quienes han trabajado desde hace años para enfrentar este flagelo, la corrupción puede entenderse como “el abuso del poder público con fines privados, siendo abuso toda conducta que se desvía de las reglas formales o informales” (Saiz Vélez, Mantilla Bautista y Cárdenas Beltrán, 2010, p.79).

Desde esta óptica (Saiz Vélez, et. al., 2010) la corrupción también representa un abuso de posición, poder o confianza para “beneficiar un particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir, bienes en dinero o en especie, cambio de acciones, decisiones u omisiones” (p. 80).

Si bien estas definiciones se enfocan en el abuso de poder por parte de quien dispone de este en el sector público, también hay perspectivas que estudian la corrupción como la ruptura de un individuo o un grupo con el sistema normativo en el que se encuentra inmerso para obtener un beneficio concreto o maximizar sus ganancias.

Se entiende entonces que la corrupción obedece a un acto de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes en dinero o en especie a cambio de acciones, decisiones u omisiones que implican la violación de un deber posicional, poder o confianza dentro de un sistema normativo que sirve de referencia. Se orienta a recibir un beneficio particular extra posicional que constituye ganancia económica, en detrimento del interés colectivo, realizado en un marco de discreción que no necesariamente implica una acción antijurídica desde el punto de vista penal. (Saiz Vélez, et. al., 2010, p. 80)

Al igual que los medios de comunicación y los debates políticos, la literatura académica asocia en su mayoría la corrupción al sector público o al ejercicio de cargos públicos. Al poner el foco en el sector público

Se olvida que los actores privados también participan e incitan muchas veces de los actos de corrupción que ocurren en el sector público y que este, por su parte, ha adoptado prácticas del sector privado y se han diluido los límites entre los dos, de forma que es difícil relegar la responsabilidad de la corrupción a quienes detentan un cargo público oficial. (Isaza, 2013, p. 7)

Otra forma de entender la corrupción es analizar los factores que favorecen su aparición como la pobreza, la inestabilidad política, la debilidad institucional del Estado, el bajo acceso de los ciudadanos y empresarios a la información relacionada con contratación pública, los monopolios de poder social y económico, la poca democratización de la contratación pública, los escasos ingresos de los funcionarios públicos, la impunidad para quienes han participado en hechos de corrupción, entre otros.

También puede estudiarse este fenómeno a partir de su relación con otras problemáticas como el aumento en el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI o la consolidación del poder por parte de actores al margen de la ley en las regiones que sufren de corrupción, y otros efectos negativos como la “ruptura de la cohesión social y de la moral, que las personas experimentan como una falta de adhesión a las normas y una carencia de sentido a todo intento personal o colectivo por modificar las situaciones” (Marín, 1999, p. 12).

Más allá de sus efectos, Rothstein (2011) se aproxima al concepto de corrupción desde una perspectiva sistémica mostrando cómo esta se perpetua a través de la relación de diversos factores que se refuerzan entre sí. Desde esta óptica la corrupción no es vista como la desviación de unos pocos individuos que traicionan la confianza de gobernantes y líderes honestos; este autor brinda elementos para comprender cómo un sistema político y social puede interactuar de forma corrupta.

Rothstein (2011) describe cómo un sistema corrupto se auto refuerza, puesto que los ciudadanos “no cuentan con incentivos para abstenerse de las prácticas de corrupción, porque, aunque como individuos empiecen a comportarse con honestidad, nada va a cambiar” (p. 3). De esta forma, las personas definen su comportamiento a partir del que evidencian en otros en una suerte de *expectativa mutua*, y si lo que observan es que otros son corruptos y no reciben castigo, no hay suficientes razones para actuar de forma correcta.

En este mismo sentido Arellano (2008) hace un llamado a comprender el sistema de relaciones en el que se inscriben los incentivos ya que esto puede dar luces acerca del porqué en muchas

ocasiones estos resultan inocuos en la lucha contra la corrupción. Un incentivo contra la corrupción se inscribe

En una esfera sumamente intrincada de cálculos y condiciones de entramado social y organizacional, donde los actores en primera instancia, más que cambiar de comportamiento, buscan enlazar el incentivo exógeno con el sentido que le puedan dar dentro del propio entramado de intereses y valores, jerarquías y reglas en que se encuentra inmerso. (Arellano, 2008, p.7)

Para Rothstein (2011) la creación de nuevas entidades o leyes resulta insuficiente para acabar con un sistema corrupto, puesto que en ese marco de interacción lo más probable es que este tipo de iniciativas también sean usadas a favor de la corrupción. Más que alimentar a un sistema corrupto con nuevas organizaciones o normas la propuesta consiste en transformar las creencias de quienes participan en dicho sistema, dando igual relevancia a las acciones de cambio que se puedan desarrollar con los tribunales, la administración pública, los líderes políticos, la sociedad civil o los medios de comunicación.

Si bien no existe un consenso en la noción de corrupción y esta depende de los factores que se tengan en cuenta para su análisis, es posible identificar los elementos que se encuentran presentes en la mayor parte de las definiciones: “el haberse alejado de algún estándar de lo bueno o la violación de algún tipo de norma; su confinamiento al sector público o al servidor público o su alternativa de ampliación a cualquier posición de poder; el componente de abuso o uso indebido y la carga valorativa que lo acompaña; el elemento de ganancia o beneficio con sus varias precisiones; el perjuicio al interés público; y el origen contextual y socialmente construido de los significados” (Isaza, 2013, p. 11).

Del análisis de las distintas comprensiones del concepto de corrupción se puede evidenciar la complejidad del problema, en particular las ideas de Arellano, Rothstein e Isaza muestran como este problema público se construye y refuerza en un sistema de relaciones, que al ser concebido como tal, requeriría de la participación de diferentes sectores sociales para su resolución.

Tener una concepción compleja y relacional del concepto de corrupción implicaría aceptar que para enfrentar este problema público hay que generar nuevas formas de interacción entre Estado y sociedad, comprender el contexto y los factores que inciden en la conformación de este problema, así como la confluencia de fuerzas que inciden en su permanencia. A este propósito parecía apuntar en un principio la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá cuyo eje principal es transformar la corrupción como problema público de la ciudad; por ello resulta interesante analizar el proceso participativo de formulación, los efectos de dicho proceso en el texto de la política y en los actores que hicieron parte del mismo.

## **5. Estado del Arte**

### **5.1 Enfoque de la investigación**

El enfoque de la presente investigación es el Análisis de Políticas Públicas - APP en particular, desde la perspectiva de su ciclo de vida. El Análisis de Políticas Públicas realiza un aporte fundamental a la discusión teórica sobre conceptos como Política, Democracia, Gestión Pública, Participación y Organización Ciudadana, entre otros, al estudiar la operación real de estas nociones en acciones concretas del Estado.

Esta perspectiva facilita el desarrollo de la conexión teoría - práctica puesto que deja de examinar al Estado y a la Política como entes abstractos, para interesarse en los procesos y resultados de la acción pública. De esta forma las políticas públicas dejan de ser un instrumento más de la *gran política* y pasan a ser la variable independiente del análisis (Meny y Thoenig, 1992) a través de la cuál se puede obtener información del juego político, la interdependencia de las fuerzas socioeconómicas, el funcionamiento institucional, entre otros procesos que verían reducida su complejidad ante una disertación que sólo tenga en cuenta factores políticos, sociales o económicos.

El Análisis de Políticas Públicas ayuda a comprender las motivaciones y los impactos de las decisiones políticas y gubernamentales, a la vez que revisa las actividades de la burocracia, va más allá de las demandas *inputs* y de los productos *outputs* de la acción pública y se ocupa de los procesos y procedimientos que ocurren en la caja negra, así como de los métodos e instrumentos de los que se vale el Estado. En palabras de Rose (1984) citado por Meny y Thoenig (1992)

Las políticas públicas no se producen en el vacío: no solo nos informan del ambiente socioeconómico, sino también del Estado. Más que las recetas de gobierno (como algunos habrán podido creer), son los indicadores de la naturaleza y del funcionamiento de la máquina gubernamental. (p. 17)

El APP permite estudiar la capacidad del Estado y sus gobernantes para dar respuesta a los problemas sociales y las relaciones que teje con otros actores para tal fin. No solo se enfoca en el análisis causal de los problemas como podría hacerlo la ciencia política y otras ciencias humanas y sociales, sino que se ocupa de tratar de forma científica sus formas de resolución.

La idea de análisis empezó a ser asociada con esfuerzos para separar y desagregar problemas en sus componentes fundamentales y buscar alternativas de solución. Desde ese entonces se separó el análisis con propósitos explicativos orientados a aumentar nuestra comprensión, al análisis con propósitos de inspirar una acción con miras a solucionar problemas concretos. (Ordoñez, 2013, p. 36)

Este tipo de análisis lleva a conocer las actividades cotidianas del Estado y la relación que sostiene con otros actores en los procesos de conformación de los problemas públicos y en la formulación, implementación y evaluación de sus políticas. Es posible investigar entonces “la estrategia estatal legítima, resultado de la movilización de ciertos actores públicos y privados, con intereses contradictorios (...) el análisis de las políticas públicas constituye una puerta de entrada para la comprensión del Estado y sus relaciones con la sociedad” (Roth, 2002, p. 25).

Para Roth (2002) el análisis de políticas públicas es fundamental para estudiar las relaciones que se generan en los actores que intervienen en el ciclo de vida de las políticas públicas, puesto que



esta perspectiva se interesa por las creencias, valores, intereses y objetivos que motivan la participación de dichos actores en la acción pública. En este sentido, más allá del análisis gubernamental esta perspectiva da cuenta de la interacción de diversos subsistemas en los que nacen y se materializan las políticas públicas.

El Análisis de Políticas Públicas es útil para esta investigación puesto que brinda el marco teórico indicado para examinar la respuesta que da el Estado (a través de la Veeduría Distrital) a un problema público como la corrupción. Los desarrollos del APP posibilitan estudiar las alternativas de solución seleccionadas, (en este caso la formulación de una Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción), así como los actores interesados, sus relaciones y sus formas de intervención.

Es interesante en particular el modelo secuencial o modelo del ciclo de políticas públicas en cuanto permite prestar especial atención al proceso de formulación, distinguiéndolo de las otras etapas del ciclo como la puesta en agenda, la implementación o la evaluación. Aunque se entiende que las etapas del ciclo no están plenamente separadas entre sí (la implementación puede iniciar sin que haya finalizado el proceso de formulación o la evaluación puede empezar durante la implementación), éste modelo constituye un punto de referencia para delimitar el análisis.

El APP permite analizar el proceso participativo de formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en cuanto permite estudiar la política desde su etapa de diseño, de manera afín al propósito de esta investigación al “examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones, definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados y sus efectos” (Roth, 2002, 28).

**5.1.1 La participación y las políticas públicas.** No son pocos los autores y las organizaciones que aseguran que la participación ciudadana contribuye a velar por el interés colectivo en la gestión pública y mejorar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos puesto que permite un mayor conocimiento del contexto y de los intereses y necesidades de la población.

Desde la perspectiva del programa de gobernabilidad democrática del PNUD (2011) la participación en las políticas públicas permite que los ciudadanos definan cuáles son los problemas que quieren superar y cómo quieren hacerlo, en otras palabras, que elijan cuál es el tipo de vida que les gusta y que valoran en tanto son incluidos en las decisiones que realmente los afectan.

Al entender que las políticas públicas no son un material finito, sino que se crean y desarrollan permanentemente en las interacciones sociales de los actores involucrados, se promueve la participación ciudadana en las políticas públicas como un medio para “empoderar a grupos y comunidades para negociar con las instituciones públicas, influir en la agenda política y controlar la discrecionalidad gubernamental” (PNUD, 2011, p. 9).

Esta participación permite una mayor apropiación de la política por parte de los ciudadanos que hacen parte de su elaboración y desarrollo, facilita que monitoreen su desempeño desde el principio y contribuyan a garantizar la obtención de buenos resultados.

El proceso de construcción colectiva de las políticas es un mecanismo que permite tener en cuenta tanto los aportes de la población que vive la problemática, como el de las organizaciones de la sociedad civil que trabajaban por ello, para construir desde sus vivencias, posibles soluciones. (PNUD, 2011, p. 12)

La guía para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas distritales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2009) promueve la participación ciudadana en todo el ciclo de las políticas públicas. Según esta guía el ciclo de las políticas públicas necesariamente constituye “un espacio de encuentro, negociación, concertación entre actores sociales e institucionales en pro de un mismo objetivo y finalidad: calidad de vida” (p. 1). Esta vinculación hace que las políticas de la agenda pública, sean el producto del diálogo con la ciudadanía y por tanto, una expresión más cercana a la realidad social.

De tal suerte que la participación ciudadana en las políticas públicas “favorece la apropiación colectiva de los saberes particulares de la población y con ello el establecimiento de consensos

para la construcción de las ventajas territoriales con una orientación sustentable” (Morales, 2003, p. 6).

Se considera además que generar un proceso de participación alrededor de una política pública suscita mayor articulación entre los diferentes actores involucrados, entre ellos, las entidades públicas que estarán a cargo de la misma; sinergia que optimiza los recursos institucionales. De tal suerte que la participación genera un efecto positivo en las políticas públicas al “facilitar el dialogo horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades (...) la participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas de responder a las necesidades sociales” (Velásquez, 2003, p.19).

A pesar de los mencionados beneficios de la participación ciudadana en el ciclo de vida de las políticas públicas; este proceso no carece de complejidad puesto que representa el encuentro de diversas posturas e intereses que pueden derivar en conflicto e incrementar el tiempo y los costos estimados. Para Velásquez (2003) la participación tiene un papel determinante en la formulación e implementación de las políticas públicas, siempre y cuando existan las condiciones para ello, el autor identifica dos:

De una parte, una decidida voluntad de los gobiernos (nacional, regionales y municipales) de crear las oportunidades para el ejercicio de la participación. De otra, la existencia de ciudadanos y ciudadanas, de organizaciones sociales y de agentes participativos que hagan uso de esas oportunidades y las traduzcan en acciones encaminadas a democratizar y cualificar los resultados de la gestión pública. (Velásquez, 2003, p. 20)

La incidencia de los actores involucrados depende además de sus conocimientos y de la voluntad política de los gobiernos, de otros factores que influyen en las políticas públicas tales como el contexto político internacional, el régimen político en el que se inscriba la política, las características del problema que se quiere transformar y la disponibilidad de recursos para su ejecución, entre otros.

Conocer las perspectivas desde las cuáles se aborda la participación ciudadana en las políticas públicas es fundamental para responder a la pregunta de investigación que fundamenta el presente estudio y que analiza los efectos de la participación de diferentes actores en la formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción. Tal cómo se puede concluir de los autores revisados, los expertos destacan las bondades de la participación en políticas públicas en cuanto un mejor y más pertinente uso de los bienes públicos, acorde con las necesidades, intereses y recursos de la población y el territorio. Señalan además que la participación ciudadana permite ganar terreno en términos de legitimidad de la política y articulación interinstitucional entorno al desarrollo de la misma; sin desconocer los posibles conflictos, dificultades y limitaciones de este tipo de ejercicios.

**5.1.2 Formulación de políticas públicas.** Desde la perspectiva del ciclo de políticas públicas, una vez se ha identificado el problema y se ha ganado un lugar en la agenda pública, los actores involucrados y en particular las entidades del Estado escogen o construyen las posibles soluciones. Según Roth (2002) es en esta etapa que se definen prioridades, metas, objetivos y metodologías para atender el problema público.

La guía para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas distritales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2009) afirma que el propósito de la fase de formulación consiste en “identificar con precisión respuestas integrales a los factores o determinantes de las situaciones, condiciones, problemáticas o potencialidades identificadas” (p. 4). La fase de formulación conlleva una serie de acciones como el diseño de un plan estratégico, la elección de alternativas de solución, la definición de la estructura de la política pública y en la mayoría de los casos deja como resultado un documento técnico.

Al referirse a la etapa de formulación Meny y Thoenig (1992) hacen énfasis en la preparación que va a tener el abordaje del problema público puesto que se hacen los estudios necesarios para construir las alternativas de solución y se estructuran las fases operativas de la política; en esta etapa corresponde además “identificar los parámetros que provocan el problema, movilizar el conocimiento disponible, y, por último, establecer un diagnóstico” (p. 136).

Para Meny y Thoenig (1992) es en este momento que se estudia a fondo el problema y las opciones que existen en la mesa para su resolución, por ello dividen la fase de formulación en dos sub etapas. En primer lugar se encuentra la etapa de *análisis* en la que de encontrar las posibles soluciones se hace un estimativo de sus efectos, es el momento de investigar a fondo y comprender en problema en toda su complejidad, así como de entender relaciones causa – efecto sin caer en la simplificación. En segundo, ocurre *la selección* en donde se define la alternativa con la que se enfrentará el problema público; de esta fase hacen parte las tensiones y los conflictos entre actores que darán como resultado la solución.

Aunque la formulación de la política pública no se haga en el marco de un proceso participativo como el de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá, esta etapa generalmente esta relacionada con la confrontación de distintos actores que tratan de imponer la solución al problema público que más les conviene. Según Roth (2002) “Por medio de las luchas entre actores políticos en defensa de sus intereses materiales e ideológicos, una respuesta al problema poco a poco va a aparecer a irse diseñando y a predominar sobre las demás” (p.74).

Para este autor, el proceso de elección de las alternativas de solución es “el resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, amenazan, buscan aliados, chantajea, negocian acuerdos, juegan con sus capacidades comunicativas, de propaganda, de movilización, de información, etc.” (Roth, 2002, p.75).

Aun así, Roth señala que en esta etapa existe un esfuerzo del Estado por apoyarse en herramientas de análisis y construcción de decisiones que le permitan tecnificar la elección de la alternativa de solución. Hace parte de la formulación el jerarquizar fines y objetivos, proyectar modelos cuantitativos, establecer procesos de planeación que permitan identificar metas a corto y mediano plazo, así como definir los medios y recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de lo programado.

La formulación no constituye entonces un proceso ordenado y lineal, además de las desavenencias y pugnas que se pueden presentar entre los actores involucrados, muchas veces esta etapa inicia sin haber delimitado del todo el problema o se da paso a la implementación sin haber terminado la formulación.

Aunque no siempre ocurre de esta forma, una vez se ha surtido toda la etapa de cabildeo, se espera que una entidad o un actor investido con el poder necesario para ello *tome la decisión y legitime la política pública* a través de la firma de una norma oficial que goza de toda la fuerza material y simbólica del Estado. Es importante agregar en este punto que autores como Velásquez (2009) consideran que una política pública “puede ser desde una política de Estado hasta un programa o proyecto de orden municipal, no es necesario que este consignada en un plan de desarrollo para garantizar su existencia” (p. 157), el proceso de la política pública va entonces más allá de una norma o un documento técnico como en este caso lo sería la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá.

Esta etapa del ciclo resulta particularmente interesante, tal y como se puede inferir de los autores que desarrollan el Análisis de Políticas Públicas – APP, la formulación es una etapa crucial, puesto que es un momento de definición. Durante la formulación se estudia con mayor profundidad el problema, se construyen alternativas de solución y se toman decisiones frente a las mismas, asimismo, se realizan ejercicios de planeación estratégica y se concretan metas y prioridades, gracias a la identificación de medios y recursos.

**5.1.3 Participación en la formulación de políticas públicas.** Una vez analizada la participación ciudadana en las políticas públicas y reseñadas las características de la formulación resulta pertinente revisar que dice la teoría sobre las particularidades de la participación ciudadana en esta etapa.

Jurgen Habermas (1986) proporciona un importante insumo para analizar la participación en la fase de formulación de políticas públicas. Habermas trabajado por Roth (2002) presenta tres tipos ideales de relación entre científicos, políticos y ciudadanos según los modelos decisionista,

tecnocrático y pragmático. El siguiente cuadro resume las principales características de los modelos desarrollados por Habermas:

**Figura 1. Tipos ideales de Jurgen Habermas**

	<b>Modelo decisionista</b>	<b>Modelo Tecnocrático</b>	<b>Modelo Pragmático</b>
<b>Relación funcional entre experto y político</b>	Separación	Separación	Intercambios mutuos y dialécticos. El público interviene como tercer actor
<b>Relación jerárquica</b>	Político -> experto	Experto -> político	Diálogo entre experto y político (relación horizontal)
<b>Naturaleza del poder</b>	Autocracia	Las coacciones objetivas dominan todo Tecnocracia	Un control democrático es posible
<b>Papel del público</b>	Aclamar las élites	Ningún papel. Eventualmente elegir los expertos	Debate público sobre objetivos y medios
<b>Relación objetivo / medio</b>	Determinación irracional de los objetivos y racional de los medios	Optimización de los objetivos	Objetivos y medios debatidos. Posibilidad de aprendizaje

*Figura 1. Adaptación de Andre – Noël Roth (2012)*

Tal como se logra colegir del cuadro, en el modelo decisionista de formulación de políticas públicas, los intereses políticos priman sobre los cálculos técnicos sin tener que pasar por la aceptación del público que solo actúa como espectador; en el modelo tecnocrático son los expertos quienes tienen la capacidad de encontrar las mejores soluciones a los problemas públicos, mientras los políticos ratifican las opciones científicas, de nuevo ante la pasividad de los ciudadanos. Finalmente, Habermas (1986) construye el modelo pragmático, una opción más cercana a la democracia que le apuesta a conciliar y legitimar las decisiones técnicas y políticas a través de la participación ciudadana.

El modelo pragmático resulta clave para comprender la importancia de la participación en la formulación de políticas públicas. En este modelo el público es un actor central en el proceso de formulación, puesto que pretende “conciliar el saber técnico y los valores mediante el diálogo público entre expertos científicos, políticos y opinión pública con el fin de facilitar los procesos

mutuos de aprendizaje y de empatía.” (Roth, 2002, p. 103). El modelo pragmático hace más democrático el proceso de formulación de la política, puesto que promueve la confrontación de argumentos y el diálogo de saberes entre diferentes actores, en tanto evita una formulación autoritaria o que corresponda a un interés particular.

La participación ciudadana en la formulación de políticas públicas también puede entenderse a la luz del modelo de formulación e implementación “Bottom – up”. Contrario al modelo “Top – down” en donde prima una lógica vertical en la que las autoridades de la administración pública definen cuáles son las alternativas de solución y las implementan de “arriba hacia abajo”, el “Bottom – up” tiene en cuenta el punto de vista de los ciudadanos que sufren el problema público y se van a beneficiar de la política pública.

En este modelo es donde cobra más fuerza la idea de la construcción participativa de la política pública, con una separación menor entre la formulación y la ejecución, en donde la técnica y la política se aproximan en búsqueda de resultados efectivos. En efecto, este modelo considera la participación de las bases en el ciclo de políticas públicas, la negociación y construcción de consensos teniendo en cuenta que habrá intereses opuestos en los agentes que afectan la acción (Ordoñez, 2013, p. 215)

Dadas las dificultades del modelo “Top – down” en el que las decisiones podían estar descontextualizadas y centrarse en las recomendaciones técnicas sin tener en cuenta los aspectos políticos, estudios realizados en los años 70 (Ordoñez, 2013) muestran que la política pública debe acercarse a los ciudadanos desde su etapa de formulación ya que esto facilitaría mayor conocimiento del contexto (cultura de las organizaciones y de las entidades públicas), así como de los cambios que puedan presentarse en el proceso.

Tal como lo afirma Ordoñez (2013) formular e implementar políticas públicas bajo la orientación del modelo “Top – down” es la práctica más común en los países en vías de desarrollo en los que las decisiones en el sector público se encuentran más centralizadas y jerarquizadas, mientras que el “Bottom – up” cobra cada vez más fuerza en países desarrollados en donde se buscan



soluciones colectivas a los problemas públicos, comprendiendo sus aspectos técnicos y políticos, en tanto la ciudadanía juega un papel central desde el comienzo del ciclo.

El ejercicio de formulación participativa de la política pública disminuye los riesgos que se puedan presentar en la implementación de la política, puesto que permite conocer de antemano los factores que van a influir en esta etapa

Un estudio riguroso en el diseño de la política, concluirá en su adopción de la mejor manera posible, al involucrar representantes de la sociedad civil en su diseño, la administración no solo obtendrá una serie de ideas para abordar un problema y tratar de solucionarla, sino que se asegurará que la misma sociedad civil, que a la postre es quien terminará por adoptarla e implementarla, la respalde y la viabilice. (Ordoñez, 2013, p. 219)

Para Meny y Thoenig (1992) la formulación es el momento propicio para prever las condiciones concretas que preceden la política, así como las disfunciones del sistema que podrían afectar el desarrollo de la misma. Reafirman los autores que el calculo político y de movilización social es fundamental en esta etapa, los policy makers no se pueden llamar a engaños al respecto

Ocurre que una política pública sea concebida y modelada sin prestar atención a la manera en que los actores sociales son capaces de sortearla o neutralizarla. La ingenuidad de los conceptores tropezará con la sorpresa de las reacciones de la sociedad: creen hacer el bien, pero los presuntos beneficiarios se sienten agredidos y los enemigos velan. (Meny, 1992, p. 165)

De esta forma, insisten los autores revisados en la necesidad de identificar las relaciones de poder que confluyen alrededor de la política, desarrollar estrategias para tratar los intereses de los actores involucrados y sumar aliados para garantizar el éxito de la implementación.

Incluso autores como Fabio Velásquez (2003) que ha estudiado el tema en el ámbito académico e institucional llaman la atención sobre omitir la opinión ciudadana en la etapa de diseño de la

política pública o no dar la suficiente importancia a las conclusiones del ejercicio de participación

Tres consecuencias se desprenden de la baja capacidad de incidencia de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas: en primer lugar, un debilitamiento de la esfera pública, pues las relaciones entre ciudadanía y las autoridades locales se plantean en el terreno de las transacciones particulares y no en el de la discusión y definición colectiva de las metas de desarrollo. En segundo lugar, el afianzamiento de un círculo vicioso según el cual la ineficacia de la participación empobrece los resultados de la gestión y éstos a su turno, desestimulan la intervención ciudadana en los asuntos públicos, lo que a su vez reduce la eficacia de la participación. Por último, un desencanto de los ciudadanos con esta última lo cual termina deslegitimándola. (Velásquez, 2003, p. 333)

Entonces ¿Cuál es la diferencia de hacer un proceso de formulación de política pública de forma participativa? Según la literatura, desarrollar esta etapa del ciclo de forma participativa permite que el proceso sea más democrático, favorece la conciliación del saber técnico y el juego político, facilita la sinergia institucional, el conocimiento del contexto y por tanto, la eficiencia y la efectividad en el uso de los bienes públicos. Asimismo, disminuye los riesgos en la formulación e implementación de la política al acercarla a la realidad e incluir la visión de quiénes sufren la problemática, así como sus propuestas en el uso de los recursos y las alternativas de solución.

Una vez exploradas las ventajas de realizar la formulación de políticas públicas de forma participativa, es necesario resaltar también dificultades que puede conllevar esta decisión, por ejemplo, el aumento de los costos y el tiempo estimados. Para que la participación ciudadana haga más democrático el proceso y genere aportes que cualifiquen la política se deben cumplir ciertas condiciones como garantizar que los saberes técnicos y científicos sean fácilmente comprendidos, los diferentes actores estén informados y tengan disponibilidad, y quienes coordinan el proceso tengan la voluntad política de incluir en la política las conclusiones del mismo. Además “los actores deben tener la apertura intelectual para aceptar la contradicción y

tener capacidad de empatía y buscar soluciones aceptables por todos; los participantes deben actuar con las cartas sobre la mesa para generar la confianza necesaria” (Roth, 2002, p. 104).

La construcción de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción permite analizar un ejercicio participativo de formulación de política pública en el que se revise de primera mano si en la práctica operan los elementos antes mencionados (conciliación de los saberes técnicos y políticos, información disponible, voluntad política, identificación de nuevas visiones sobre la problemática, recursos y alternativas de solución, incremento de la legitimidad de la política, entre otros), las dificultades que conllevo el proceso participativo, así como los efectos concretos del proceso de participación en el texto de la política.

**5.1.4 Participación en la formulación de políticas públicas de transparencia y lucha contra la corrupción.** En particular, la participación ciudadana en la etapa de formulación resulta relevante en las políticas publicas de transparencia y lucha contra la corrupción, puesto que una de las apuestas más importantes de este tipo de políticas es aumentar la visibilidad de la información y el control ciudadano; tal como lo expresa el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD las políticas públicas que esperan contribuir a “la transparencia, la superación de la pobreza y la inclusión social requieren de acuerdos locales sostenibles de largo aliento que movilicen los activos ciudadanos presentes en la ciudad” (2011, p. 6).

La corrupción es un problema social que se conforma con la participación de varios sectores: existen funcionarios públicos corruptos, miembros del sector privado que se benefician del mal uso de los recursos públicos, entidades con controles escasos o insuficientes, ciudadanos indiferentes y tolerantes, entre otros actores. Por lo tanto, su resolución también requiere la colaboración de todos los involucrados.

Una revisión de los referentes teóricos demuestra que es necesario seguir avanzando en la producción académica relativa a políticas públicas de transparencia y anticorrupción y que, a pesar de la importancia de la participación ciudadana en la formulación de este tipo de políticas, es aún menor lo que se ha investigado sobre esta fase del ciclo.

Los escasos estudios que se han llevado a cabo sobre políticas públicas anticorrupción, muestran la dificultad y desafíos de construir políticas anticorrupción, no solo por la sensibilidad y complejidad de la temática, sino también porque es un tema transversal que implica varios sectores, instituciones, y actores, y un abordaje articulado entre componentes de prevención, como de enjuiciamiento y sanción administrativa y/o penal. Al igual que componentes de gestión como de gobernabilidad. Por otro lado, no hay una formulación unívoca para forjar políticas anticorrupción. (PNUD, 2013, P. 13)

De tal suerte que la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia requiere continuar los procesos de investigación y documentación sobre esta temática, así como el liderazgo de las organizaciones sociales, la academia, los medios de comunicación, el sector privado y por supuesto el sector público en este tipo de políticas desde su etapa de formulación.

Los participantes de los talleres desarrollados por el PNUD (2013) en el marco de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción concluyen que además de recibir insumos e ideas de resolución, las políticas de transparencia y lucha contra la corrupción necesitan, más que otro tipo de políticas, ganar legitimidad política y sostenibilidad social desde la etapa de diseño y formulación. En este sentido la política pública “No depende estrictamente de normas internacionales, regionales y/o nacionales. Más bien es un proceso multidimensional, interactivo, dinámico, político, técnico e institucional que involucra a un sinnúmero de actores” (PNUD, 2013, p. 20).

A la inaplazable necesidad de involucrar a la ciudadanía y otros actores relevantes en la construcción de políticas públicas de transparencia y lucha contra la corrupción también hace referencia la investigadora Luisa Fernanda Cano (2008) quien a luz de la noción de gobernanza concluye que el Estado y la sociedad civil deben re definir sus roles particularmente en la atención de este tema. Para Cano la participación en este tipo de políticas contribuye a asegurar el control político y el apoyo social por parte de la ciudadanía.

En resumen, la participación de los ciudadanos favorece una mayor retroalimentación con respecto al acceso y funcionamiento de los sistemas de información pública, permite diversidad de opiniones en los procesos de consulta y ayuda a que se involucren en la co - gestión de las decisiones una vez que las alternativas de solución hayan sido seleccionadas.

Cano (2008) resalta la importancia de la participación ciudadana en la etapa de formulación de las políticas públicas de transparencia y lucha contra la corrupción puesto que en allí “se fijan las bases técnico – jurídicas sobre las que se asientan los objetivos, instrumentos de intervención y modalidades operacionales de la acción pública, cuyos elementos deberán estar organizados lo más coherentemente posible a fin de obtener el impacto deseado” (p. 158).

Aunque en esta etapa se suele privilegiar la intervención técnica con mayor vehemencia que en la construcción del problema y la participación ciudadana puede ser considerada como inoportuna para los policy makers, es la ocasión para afianzar la legitimidad de la política y el apoyo a su formulación, así como reducir algunos costos de transacción y contar con colaboradores que no pertenezcan al sector gobierno.

A partir de los resultados de su investigación, Cano (2008) afirma que la participación ciudadana se encuentra restringida por la normatividad internacional y nacional, así como por el funcionamiento del aparato gubernamental, sin permitir una verdadera incidencia de los ciudadanos a nivel informativo, consultivo y cooperativo. “Esto resulta cuestionable pues el gobierno claramente limita el papel de los actores sociales a tareas aisladas y específicamente en materia de políticas públicas anticorrupción desaprovecha amplias posibilidades de interacción entre Estado y sociedad” (p. 163).

A pesar de estas restricciones y de los conflictos que puedan surgir, son innegables las ventajas que conlleva la participación ciudadana a las políticas públicas de transparencia y lucha contra la corrupción

En una democracia, es claro que cualquier política pública requiere cohesión social, pero en materia de corrupción esto cobra especial

relevancia en virtud de la naturaleza y la magnitud de este problema público y del contexto democrático dentro del cual se produce y busca solución. Ello implica que las estrategias para su combate deben involucrar la mayor cantidad de actores posibles. (Cano, 2008, p. 174)

Por ello resulta particularmente relevante continuar la investigación académica sobre este tema, documentando y analizando las experiencias de participación ciudadana en la etapa de formulación de políticas públicas de transparencia y anti corrupción como la que se presentó recientemente en Bogotá, brindando elementos que permitan conocer los efectos reales de este tipo de ejercicios en las relaciones con los diferentes actores involucrados y en la política como tal.

## **6. Contexto**

### **6.1 Corrupción en Bogotá**

Llegó un momento en el que miembros del gobierno nacional y distrital, y por supuesto también los ciudadanos, creyeron que Bogotá era un ejemplo de solidez institucional y transparencia. En particular cuando se instauró la *Cultura Ciudadana* promovida por el entonces alcalde Antanas Mockus, Bogotá se perfilaba como una de las ciudades líderes en democracia y probidad de la región.

Esta percepción fue cambiando y la gota que derramó el vaso fue el escándalo del *Carrusel de la Contratación* que estalló en el gobierno del ex alcalde Samuel Moreno. Este lamentable hecho mostró la fragilidad institucional de la ciudad y dio a conocer grupos de poder (o micromafias) expertas en ganar licitaciones, ejecutar proyectos de mala calidad y desviar los recursos públicos de la ciudad.

Según lo aseguró la *Agenda Ciudadana por la Transparencia* construida por la Corporación Transparencia por Colombia en Alianza con el programa Bogotá Como Vamos y el apoyo de

agencias de cooperación internacional, las irregularidades del *Carrusel de la Contratación* le han costado a la ciudad alrededor de 2 billones de pesos, cifra que se aproxima al presupuesto de la Secretaría de Educación, una de las entidades con mayor asignación de recursos en el Distrito (Corporación Transparencia por Colombia et al., 2011, p. 14).

El informe presentado por la Comisión de Seguimiento a la Contratación conformada por el entonces concejal Carlos Vicente de Roux y los ex - senadores Luis Carlos Avellaneda y Gustavo Petro (2010) fue fundamental para conocer el *modus operandi* del *Carrusel de la Contratación*, así como las debilidades institucionales y gubernamentales del Distrito que favorecen la corrupción.

El citado informe dio a conocer diferentes riesgos e indicios severos de corrupción, entre los cuales se destacan la intermediación contractual, empresas y fundaciones que crecen de forma desmesurada, grandes recursos manejados por contratistas sin ninguna experiencia o con dificultades de ejecución en sus proyectos anteriores, asignación de mega contratos a actores privados que financiaron campañas políticas, entre otros. La Comisión de Seguimiento a la Contratación (2010) aseguró que más de \$8.400.000 millones fueron asignados a grandes contratistas sin que se surtieran los correspondientes procesos de licitación.

La Comisión de Seguimiento a la Contratación llamó la atención acerca de la necesidad de que la ciudad desarrolle mecanismos que blinden la contratación y faciliten el control y la veeduría por parte de los organismos creados para tal fin y de la ciudadanía. Según las conclusiones del informe presentado por la Comisión.

Hoy en día gobernar es contratar, antes el Estado producía y construía de todo, a través de una burocracia gigantesca y clientelizada. Desde hace 25 años cambió el modelo y el Estado se convirtió en contratante. Se suprimieron entidades públicas, se aplanaron otras y las tareas que cumplían pasaron a manos de contratistas privados. (De Roux, 2010, p.22)

Por ello es fundamental desarrollar mecanismos para garantizar transparencia en los procesos de contratación que se desarrollan desde el Distrito, además de facilitar el acceso a la información y

promover espacios de participación y veeduría para los diferentes actores interesados. Según sondeos realizados en el marco de la *Agenda Ciudadana por la Transparencia* (Corporación Transparencia por Colombia et al., 2011) concluyen que los ciudadanos se preocupan por la corrupción en la ciudad, sin embargo el 77% de las personas consultadas afirma que la participación ciudadana no ha logrado reducir el clientelismo y la politiquería, el 29% cree que la participación ciudadana realmente tiene incidencia en las decisiones de las autoridades locales, solo el 2% confía en las veedurías ciudadanas como instancias para luchar contra la corrupción, en tanto que los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales son considerados como los actores más indicados para enfrentar este fenómeno.

Los empresarios también se muestran pesimistas frente a la corrupción que aqueja a Bogotá. Según la Gran Encuesta Empresarial sobre ¡Corrupción! realizada por la Revista Dinero y Gallup Colombia (Publicaciones Semana, 2011), los ciudadanos y empresarios bogotanos se muestran más preocupados por este fenómeno que los habitantes de otras regiones del país. En Bogotá, 56% de los empresarios califica la corrupción con el puntaje máximo otorgado por la encuesta, mientras que en otras ciudades solo el 39% de los empresarios consultados ubica a sus ciudades dentro de dicho rango. De las personas encuestadas, el 51% señaló al alcalde de su ciudad como *muy corrupto*, en tanto que en Bogotá el 72% asignó la máxima calificación en corrupción al entonces alcalde Samuel Moreno.

Tal como se puede colegir de estos estudios, la lucha contra la corrupción es fundamental para el desarrollo de Bogotá y es un compromiso inaplazable de los diferentes actores sociales involucrados en la configuración de este problema público. En el marco de este contexto se configura el análisis del ejercicio de formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá.

## **7. Presentación de los Resultados**

Una vez considerados el marco teórico, el estado del arte y el contexto de la investigación, para dar cuenta de ¿Cuáles son los efectos de la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción de Bogotá en el texto de la política? la investigación tuvo en cuenta varias categorías de análisis. En primer lugar, resultó



relevante conocer el proceso de formulación; en este punto se estudiaron sus características generales y etapas, los actores y sus relaciones, las posibles dificultades y los factores que facilitaron su desarrollo. En segundo, los aportes de los actores en el texto de la política y finalmente, la percepción de los participantes sobre el proceso, teniendo en cuenta elementos derivados de las teorías de la participación ciudadana como cumplimiento de objetivos, tensión entre elementos técnicos y políticos y efectos en los participantes.

## **7.1 Proceso de formulación participativa PPTINTC**

**7.1.1 Desarrollo del proceso.** El proceso de formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción - PPTINTC inicia en el año 2012 con la formulación del Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012). De este plan hace parte el artículo 38 en el que se encuentra el programa *Transparencia, probidad, lucha contra la corrupción y control social efectivo y eficiente*, y sus correspondientes proyectos:

1. Fortalecimiento de la capacidad institucional para identificar, prevenir y resolver problemas de corrupción y para identificar oportunidades de probidad.
2. Bogotá promueve el control social para el cuidado de lo público y lo articula al control preventivo.
3. Bogotá promueve una cultura ciudadana y de la legalidad.

La entidad encargada de la formulación de la Política Pública de Transparencia de Bogotá fue la Veeduría Distrital en cabeza de Adriana Córdoba y su equipo de trabajo. Según las entrevistas realizadas a los formuladores, en un primer momento se dedicaron a definir el enfoque que sustentaría la PPTINTC, profundizando en conceptos como Cultura, Legalidad, Moral y Cultura Ciudadana y su relación con los propósitos de la política en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.

En esta etapa inicial, el equipo de la Veeduría hizo una revisión de las tendencias académicas y técnicas que se han desarrollado a nivel mundial para trabajar el tema de corrupción. De igual forma “Se examinaron los alcances, los instrumentos o medidas comúnmente usados para

evaluar la transparencia y la integridad como marco que da coherencia a los objetivos y estrategias transversales de la política” (Veeduría Distrital, 2013, p.4).

Paralelo a la construcción de los lineamientos que contenían el enfoque y los objetivos de la política, el equipo de trabajo identificaba a los actores que querían vincular en la formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá en un proceso denominado *movilización*.

Una parte del equipo conformado por Córdoba se dedicó entonces a seguir trabajando en el sustento técnico y académico del documento de la política, mientras que otro tanto planeaba y desarrollaba el proceso participativo y de movilización.

Las actividades más relevantes de la movilización fueron las siguientes:

**7.1.1.1 Temático Sectorial.** Este se refiere al proceso de consulta a todas las Secretarías del Distrito, así como a expertos y ciudadanos, políticos, miembros del sector privado, organizaciones sociales y representantes de la academia interesados en asuntos de ciudad específicos. Con este grupo se pueden describir dos tipos de abordaje: mesas de trabajo y trabajo con las entidades del Distrito.

El equipo formulador de la Veeduría Distrital desarrolló mesas de trabajo correspondientes a los siguientes temas: gestión pública, planeación, hacienda, educación, salud, integración social, cultura, ambiente, movilidad, seguridad y desarrollo económico. Según los documentos consultados, en estas mesas participaron funcionarios públicos vinculados a entidades públicas (de orden distrital y nacional), asesores, consultores, miembros de organizaciones de la sociedad civil, docentes, investigadores, empresarios y ciudadanos con experiencia en estos temas.

Los actores entrevistados aseguran que además de presentar los lineamientos generales de la política, el equipo formulador daba a conocer los propósitos del proceso de movilización, los actores involucrados y las etapas y actividades que los conformaban.

*“Buscamos, movilizarnos socialmente para poder comportarnos de manera íntegra, transparente y no corrupta, y de esta manera construir una ruta compartida. ¿Por qué estamos haciendo todo esto?, Por la necesidad de avanzar en la construcción del bien público y en la realización del Estado Social de Derecho.” (Adriana Córdoba, Relatoría 6, 2013)*

Durante estas mesas de trabajo, el equipo formulador también daba a conocer las estrategias a través de las cuáles se pretendían combatir la corrupción, promover la transparencia y garantizar la probidad en la ciudad.

*“Se trata de un ejercicio de movilización de toda la ciudadanía con tres estrategias: Integridad (coherencia entre lo que se piensa, se dice, se hace, esa coherencia me debe significar que me comporto igual en todos mis roles...), Transparencia (calidad, acceso y oportunidad de la información) y No Tolerancia con la Corrupción (luchar contra la impunidad legal, moral y cultural frente a la corrupción, vía sanción social y simbólica al vivo, al atajo, a las justificaciones para violar la ley y aumento de la aprobación social a comportamientos honestos que privilegien el bien común)...” (Guillermo Casasbuenas, Relatoría 1, 2013)*

A continuación, el equipo de la Veeduría Distrital formulaba preguntas a los asistentes con el fin de generar reflexión acerca de cómo vivenciaban la corrupción en sus prácticas cotidianas, en la entidad u organización a la que se encontraban vinculados. Por ejemplo ¿Cuáles son las prácticas de corrupción en los hospitales? ¿Cómo se roba en el sector movilidad? ¿Cómo puede contribuir el sector educativo a promover la transparencia?, entre otras. Además, se buscaba recoger las propuestas de los participantes respecto a la PPTINTC ¿Cuáles eran para ellos las problemáticas asociadas a la corrupción? ¿Cuál era la mejor forma para combatirla según la experiencia de su tema o sector de trabajo?

Además de las mesas de trabajo, el equipo formulador realizaba entrevistas y reuniones que le permitieran tener más información del tema o sector; así como generar mayor apropiación de la

Política Pública de Transparencia en los actores, entidades, organizaciones y empresas consultadas. Se realizaron en total 11 mesas de trabajo sectorial:

**Tabla 2**  
*Asistencia Mesas de Trabajo*

SECTOR	ASISTENCIA
Movilidad	17 personas
Hacienda	25 personas
Planeación	26 personas
Salud	20 personas
Gestión Pública	13 personas
Integración Social	24 personas
Educación	16 personas
Ambiente	13 personas
Desarrollo Económico	8 personas
Cultura, Recreación y Deporte	17 personas
Seguridad y Convivencia	9 personas
<b>Total Participantes</b>	<b>188 personas</b>

Nota. Veeduría Distrital (2014a)

Si bien las Secretarías del Distrito acompañaron las mesas de trabajo correspondientes a su misión institucional (salud, ambiente, movilidad, cultura, recreación y deporte, entre otras), con algunas entidades, el equipo de la Veeduría Distrital logró desarrollar una labor más cercana. Se hizo una articulación con los jefes de las oficinas de control interno y de planeación, se fomentó la participación de contratistas y funcionarios, se identificaron acciones de la entidad que se pudieran aglomerar como parte de la Política Pública de Transparencia y se incluyeron tareas transversales y específicas relacionadas con la política pública en los planes de acción institucionales<sup>1</sup>.

**7.1.1.2 Localidades.** Por otra parte, los actores entrevistados y las actas revisadas evidencian que no se visitaron las 20 localidades de la ciudad. Sin embargo, se desarrollaron mesas locales con presencia de líderes comunitarios, funcionarios de las alcaldías locales y habitantes de los barrios, en al menos 13 de ellas.

<sup>1</sup>Con las Secretarías de Educación, Salud y Recreación y Deporte se firmaron convenios interinstitucionales específicos para fortalecer este propósito.

**Tabla 3**  
*Planeación Movilización Localidades*

Localidad	Fecha	Lugar
Antonio Nariño	23 de octubre	Alcaldía de 9 am a 12 m.
Barrios Unidos	19 de octubre	Alcaldía de 8 a 12 m.
Bosa	10 de octubre (preliminar)	Por definir
Chapinero	3 de octubre	Por definir. 4 a 7 p.m.
Ciudad Bolívar	25 de septiembre (preliminar)	Sede Cazuca de la Cámara de Comercio
Engativá	19 de octubre	Alcaldía o colegio público. 2 a 5 p.m.
Fontibón	1 de octubre (preliminar)	Por definir
Kennedy	21 de octubre	Sede Kennedy de la Cámara de Comercio
La Candelaria	15 de octubre	Por definir (lo provee la Alcaldía)
Los Mártires	17 de octubre	Alcaldía 3 a 5 p.m.
Puente Aranda	8 de octubre	Salón comunal Jazmín 5 a 8 p.m.
Rafael Uribe Uribe	21 de septiembre	Alcaldía. Hora por definir
San Cristóbal	26 de noviembre	CDC La Victoria 9 a.m. a 12 m.
Santa Fé	26 de octubre	CDC Lourdes. 9 a 12 m.
Suba	2 de octubre	Alcaldía. 2 a 5 p.m.
Sumapáz	7 de noviembre	Salón comunal Corregimiento San Juan
Teusaquillo	5 de octubre	Colegio de la localidad. 8:30 a 11:30
Tunjuelito	14 de noviembre (preliminar)	Por definir
Usaquén	Por definir	Por definir
Usme	23 de noviembre	Colegio Diego Montaña Cuellar. 9 a 12 m.

Nota. Veeduría Distrital (2014a)

El equipo de la Veeduría Distrital logró movilizar alrededor de 500 personas en las localidades, entre los que se encontraban funcionarios de las alcaldías locales, de las Direcciones Locales de Educación – DILE, de las bibliotecas públicas, de las estaciones de policía y hospitales locales; miembros de Juntas de Acción Comunal; representantes de organizaciones sociales y comunales; entre otros ciudadanos.

**Tabla 4**  
*Participantes Por Localidades*

Localidad	Número de participantes
Rafael Uribe Uribe	75 personas

Suba	62 personas
Chapinero	52 personas
Antonio Nariño	49 personas
La Candelaria	40 personas
Barrios Unidos	39 personas
Mártires	33 personas
Tunjuelito	32 personas
Teusaquillo	28 personas
Santa Fe	24 personas
Puente Aranda	19 personas
Kennedy	12 personas
Teusaquillo	9 personas
<b>Total Participantes</b>	<b>495 personas</b>

Nota. Veeduría Distrital (2014a)

Con el fin de retroalimentar el proceso de participación local, la Veeduría Distrital realizó un evento de *devolución del proceso de construcción participativa de la política* en el nivel local en el que participaron 83 personas vinculadas a organizaciones sociales y entidades locales.

**7.1.1.3 Documentos técnicos.** Una vez desarrollado el proceso de movilización sectorial, institucional y local, el equipo de la Veeduría Distrital contó con insumos para enriquecer los lineamientos de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción y elaboró el documento técnico y el Proyecto de Acuerdo de la política. De esta forma,

En el primer semestre de 2014 el Documento de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, producto del proceso técnico y participativo adelantado durante 2013 fue sometido a consideración de los distintos actores que habían participado de su formulación, de agencias de cooperación del Sistema de Naciones Unidas como UNDOC y UNOPS, de los actores políticos de la ciudad con asiento en el Concejo Distrital y de dos expertos internacionales especialistas en lucha contra la corrupción, con los propósitos de perfeccionarlo y complementarlo, para garantizar su pertinencia y de avanzar en la consolidación de un Pacto Ciudadano en torno a él. (Veeduría Distrital, 2015c, p.12)

Además del documento técnico que sustenta la Política Pública de Transparencia, el equipo de la Veeduría Distrital acompañó las acciones desarrolladas por las entidades distritales en el marco del programa 26 *Transparencia, probidad, lucha contra la corrupción y control social efectivo e incluyente* y buscó que cada uno de los sectores y actores que participaron en el proceso de formulación tuviera compromisos y responsabilidades en el plan de acción con el que se esperaba materializar la política.

Aunque la política pública no fue aprobada por el Concejo o emitida por Decreto por la Alcaldía Mayor, contó con un plan de acción con responsabilidades concretas que permitieron avanzar en su implementación.

A partir de la consolidación de los resultados obtenidos en la fase de movilización ciudadana, se elaboró el Documento Técnico de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, y se construyó el Plan Estratégico de la Política, que incluye los planes de acción de los diferentes actores sociales, privados, públicos y medios de comunicación, comprometidos con la misma. Finalmente, se elaboró el Proyecto de Acuerdo para la formalización de la Política Pública de Transparencia en el Cabildo Distrital, el cual no hizo tránsito en el Concejo; por esta razón, la Veeduría Distrital, en conjunto con la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, elaboró el Proyecto de Decreto para formalizar la adopción de la política por parte del gobierno de la ciudad, pero este Proyecto de Decreto tampoco ha sido suscrito por el Alcalde Mayor. (Veeduría Distrital, 2015d, p.7)

Sumado a la vinculación con el plan de acción general, cada entidad involucrada contaba con un plan de acción propio que le permitía agrupar las acciones relacionadas con la política y orientar nuevos propósitos afines con las metas y objetivos de la misma. El plan estratégico diseñado por la Veeduría para materializar la política llegó a tener 460 acciones con 43 actores responsables<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> De esta parte técnica también hizo parte la construcción del Índice de Transparencia del Distrito Capital, los diagnósticos de estudios de caso, los mapas de riesgo de la gestión contractual y el sistema de alertas tempranas, entre otros. También hicieron parte del proceso de formulación participativa: la Semana de la Transparencia en

**7.1.2 Actores que participaron en el proceso de formulación.** Según las entrevistas realizadas y los registros documentales revisados, en la formulación de la PPTINTC participaron entre otros, los siguientes grupos de actores:

**Tabla 5**  
*Participantes del Proceso*

Secretarías del Distrito	General, Gobierno, Hacienda, Planeación, Ambiente, Movilidad, Desarrollo Económico, Integración Social, Cultura, Recreación y Deporte.
Entidades Distritales	Instituto Distrital de las Artes – IDARTES, Canal Capital, Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud – IDIPRON, Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, Unidad de Mantenimiento Vial – UMV, Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD, Empresa de Renovación Urbana – ERU, Departamento Administrativo de la Defensoría de Espacio Público – DADEP y Fondo de Atención y Prevención y Atención de Emergencias – FOPAE y la Terminal de Transporte.
Sector Salud	Capital Salud – EPS, la Nueva EPS, la Fundación Clínica Shaio, la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina – ASCOFAME, la Asociación Colombiana de Droguistas Detallistas – ASOCOLDRO y la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento de la Salud – GESTARSALUD, los hospitales Kennedy, Tunal, Rafael Uribe, Usme, Meissen, San Cristóbal, Vista Hermosa, Simón Bolívar y del Sur.
Entidades del Nivel Nacional	El Departamento Administrativo de la Función Pública; Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN; Agencia Nacional Para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE y Colombia Compra Eficiente.
Órganos de Control	La Contraloría de Bogotá y la Procuraduría General de la Nación.
Sector Productivo y empresarial	Cámara Colombiana de la Construcción – CAMACOL, la Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO, la Cámara de Comercio de Bogotá – CCB y el programa distrital desarrollado por la Alcaldía Mayor en asocio con la CCB, Bogotá Emprende.
Empresas	Esthal Ingenieros; CAS Consulting; Ciudad Móvil S.A.; Derechos y Desarrollo Urbano S.A.; ECOTEX S.A.S.; CONCRETA S.A.; ION S.A.
Organizaciones De la sociedad civil	Transparencia por Colombia, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas – PNUD, Asociación Cristiana de Jóvenes – YMCA; Fundación Liga Colombiana de Autismo; Fundación Cepsiger; Corporación de Vecinos del Barrio Antiguo Country – Corpocountry; Asociación Renovación Urbana con Respeto – Renovemos y Asociación de Amigos de la Calle 86 y 87.
Sector Académico	Universidad Nacional de Colombia, Universidad Externado de Colombia, Universidad del Rosario, Universidad de los Andes, Universidad de la Salle, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad Santo Tomás

Bogotá, el Foro “Transparencia y lucha contra la corrupción, un desafío en el posconflicto” y el pacto por la Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción.



---

Sector Político y      congresistas, concejales, sus equipos de trabajo y líderes locales.  
Localidades

---

Nota. Elaboración propia a partir de registros Veeduría Distrital

**7.1.3 Dificultades del proceso.** Al consultar a los diferentes actores que participaron en la formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción – PPTINTC acerca de las dificultades que evidenciaron en el proceso, se encontraron las siguientes apreciaciones.

Los actores entrevistados reconocen la capacidad de convocatoria de Adriana Córdoba y las competencias técnicas de su equipo de trabajo; sin embargo, la mayoría considera que una de las dificultades del proceso de formulación participativa tiene que ver con el rol de la Veeduría Distrital. Representantes de las entidades del Distrito, miembros de organizaciones no gubernamentales y algunos formuladores, coinciden en afirmar que, a pesar del interés del equipo de Córdoba por el tema, la Veeduría Distrital no era el *actor natural* para liderar la formulación de la Política Pública de Transparencia.

Los argumentos en este sentido se orientan a asegurar que la Veeduría Distrital no es una entidad orgánica de la administración ni un ente de control como tal. La Veeduría no contaba entonces con el mismo poder de convocatoria y decisión que podía tener la Secretaría General o la Secretaría de Gobierno para hacer una formulación participativa de la política. Además de tener un presupuesto reducido - \$1.187.719.000 para inversión directa en 2015 - para estar al frente de un proceso tan ambicioso (Veeduría Distrital, 2015d).

La mayor parte de los actores consultados (representantes del Distrito, ONG, sector privado, academia y formuladores) coinciden en identificar una fuerte ruptura entre la Administración Distrital y la Veeduría, que afectó de forma significativa el proceso. Para algunos de ellos, desde el inicio del periodo administrativo hubo problemas de desconfianza que se ahondaron con el paso del tiempo. El proceso de formulación dejó de tener el respaldo del ejecutivo; situación que limitó el compromiso de las Secretarías del Distrito con el proceso e impidió que la política pública se consolidara en un Decreto de ciudad.

Aunque las mesas y reuniones convocadas por la Veeduría contaron con la participación de casi todas las Secretarías del Distrito, el proceso carecía de la participación de las cabezas de las entidades, así como de funcionarios de alto nivel que pudieran tener mayor incidencia en la toma de decisiones.

Funcionarios públicos, expertos en temas de transparencia y miembros de la academia hicieron énfasis en la complejidad y duración del proceso. Para ellos, aunque la intención de hacer la formulación de la política de forma participativa es loable, el proceso se prolongó más de lo esperado y trató de abordar muchos temas, situación que dificultó mantener los objetivos iniciales.

Por su parte, los líderes locales aseguran que no tenían suficiente claridad sobre la finalidad del proceso. Ellos asistían a las reuniones a las que eran convocados, pero no existía una preparación previa para que las personas tuvieran un mejor aprovechamiento de los espacios de participación, ni hubo retroalimentación en las localidades de los resultados obtenidos por parte del equipo de la Veeduría. En definitiva, los ciudadanos no supieron que pasó con los aportes que realizaron en las reuniones y mesas locales.

En particular, los representantes de organizaciones no gubernamentales y de la academia, se refirieron a las dificultades que se presentaron en la sistematización de la información recopilada. Ampliar la consulta sobre la Política Pública de Transparencia podía hacer que se perdiera el carácter *estratégico* del uso de la información y por supuesto, que se presentaran problemas para que los documentos técnicos que sustentaban la política recogieran de forma efectiva las preocupaciones y propuestas de los participantes.

Son los mismos formuladores los encargados de identificar las dificultades que se presentaron en el equipo de la Veeduría Distrital. Aunque reconocen un equipo comprometido y de alto nivel técnico; observaron una clara distancia entre las personas que estaban encargadas de escribir la política y quienes lideraban la movilización, es decir el proceso de participación como tal. El equipo a cargo de los documentos técnicos no asistió a las mesas sectoriales y locales.

A esto se suman problemas en la definición de jerarquías en el equipo de la Veeduría, situación que entorpecía y demoraba la toma de decisiones, cambios en el equipo formulador (con la salida de la mayoría de movilizadores al inicio de 2014) y la baja participación de los funcionarios de la Veeduría. El equipo formulador estaba conformado por contratistas, lo que no favorecía la apropiación de la política por parte de las personas que hacen parte de la planta de la Veeduría Distrital.

Los formuladores aseguraron, además, que si bien las metodologías habían sido cuidadosamente revisadas, especialmente en las reuniones y mesas locales, los participantes tendían a dispersarse, a opinar y a hacer denuncias sobre los problemas que los afectaban así no guardaran relación con el campo de acción de la Política Pública de Transparencia. Aunque esta situación es frecuente en los ejercicios de participación ciudadana, definir con mayor claridad para qué y quiénes harán parte del proceso ayuda a disminuir este tipo de problemas.

Por otra parte, al referirse a las dificultades del texto de la política pública, una crítica común por parte de los participantes es que el enfoque de la política (cultura ciudadana) nunca estuvo en discusión. Aunque para los expertos en transparencia este aspecto no es necesariamente negativo y el formulador debe tener un norte, aun en el marco de un proceso participativo, para actores locales y funcionarios públicos si era importante poder discernir sobre el enfoque y los lineamientos de la política.

Otros juicios sobre el texto de la PPTINTC aseguran que la política se enfoca demasiado en el cambio cultural y le faltó avanzar hacia lo sancionatorio o hacia cambios en la administración pública que contribuyeran a acciones estratégicas como garantizar la visibilidad del uso de los recursos públicos o el blindaje de los procesos de contratación.

Finalmente, una crítica sustancial por parte del sector académico sostiene que en el marco del proceso de consulta, la política pública perdió de vista focos de atención estratégica y urgente que eran fácilmente identificables por los expertos, los funcionarios públicos y la ciudadanía. Si bien la política podía consultar la opinión de representantes de diversos sectores, no podía dejar

de formular acciones públicas de gran impacto que atacarán las problemáticas relacionadas con corrupción y que tienen mayor afectación para las instituciones y los ciudadanos.

**7.1.4 Factores que facilitaron el proceso.** Aunque una de las principales críticas se orienta al rol de la Veeduría Distrital como cabeza del proceso de formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, la mayor parte de los actores consultados reconoce que la capacidad de convocatoria de la Veeduría fue buena, puesto se dio una asistencia considerable a las mesas sectoriales, locales y a los grandes eventos desarrollados por los formuladores.

Desde esta perspectiva, si bien la Veeduría no genera mayores resistencias como entidad, la credibilidad y hasta cierto punto, independencia, de Adriana Córdoba como personaje público facilitó el acercamiento a diferentes actores; sobre todo a los gremios. Asimismo, durante las consultas realizadas se valoró positivamente la experticia y el conocimiento sobre el tema por parte del equipo formulador, su trayectoria y solidez teórica y conceptual es reconocida por casi todos los actores.

Los actores consultados también aprecian el compromiso del equipo de la Veeduría Distrital ante un proceso que aumentó su grado de complejidad al abrirse a la participación ciudadana. Quizá uno de los mayores reconocimientos se da entorno a que la Veeduría logrará convocar a la formulación de la Política Pública de Transparencia, actores que tradicionalmente no se involucran en la resolución de problemas públicos como empresas, gremios, organizaciones no gubernamentales y universidades, entre otros. En síntesis, la Veeduría logró que los ciudadanos entendieran que el problema de la corrupción va mucho más allá de los funcionarios públicos.

Los representantes del sector privado que fueron consultados son menos críticos con el proceso de formulación participativa que los miembros de la academia o la sociedad civil. Para ellos, la Veeduría era rigurosa en sus apuestas técnicas y metodológicas e incluso esta entidad les ayudó a prevenir y trabajar contra la corrupción en sus sectores de producción y comercio. Se dio un acercamiento entre el sector público y el sector privado alrededor de la lucha contra la

corrupción sin precedentes en la ciudad, hecho que los actores reconocen en el desarrollo de una línea para el sector privado en la política pública.

También se considera positivo el acompañamiento de organizaciones con trayectoria en el tema de transparencia y lucha contra la corrupción como El Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo – PNUD y la Corporación Transparencia Por Colombia.

Actores políticos, locales y representantes del sector cultural reconocen la capacidad de escucha y la postura respetuosa del equipo de la Veeduría Distrital. En este sentido, evidencian un esfuerzo por parte del equipo de la Veeduría para visitar las localidades y consultar a los *ciudadanos de a pie*. Aunque esto podría conllevar las complejidades antes expuestas, la participación era de carácter abierto y no se restringía el ingreso o la palabra a ningún ciudadano. Además, este ejercicio permitió dar a conocer y discutir temas de corrupción desde la perspectiva de las localidades y la cotidianidad de los ciudadanos.

Aunque algunos actores critican que nunca se puso en discusión la pertinencia de la cultura ciudadana como enfoque, para otros, un punto a favor es la claridad y compromiso con un enfoque que permitía retomar ideas de áreas artísticas y pedagógicas.

**7.1.5 Relación con los participantes.** Al preguntar a los actores si perciben que durante el proceso participativo unos actores fueron más escuchados que otros o si estiman que los aportes de un sector tuvieron mayor acogida en la política que otros, la mayoría de los entrevistados considera que el equipo de la Veeduría hizo un esfuerzo por escuchar a todos los actores por igual, sin mostrar prevalencia por los representantes de algún sector en particular. Incluso, líderes locales y representantes del sector privado aseguran que hicieron un esfuerzo para generar espacios de deliberación y articulación de sus propuestas.

En este aspecto, la crítica más frecuente expuesta por miembros de la academia y de organizaciones no gubernamentales, es que el equipo de la Veeduría se escuchaba “sobre todo a sí mismo”. Es decir, aunque hizo un esfuerzo por consultar multiplicidad de voces y mantener un

equilibrio en las relaciones con los distintos actores, el equipo de la Veeduría siempre tuvo claro que el problema de la corrupción en la ciudad debía ser transformado a través de una política de *cambio cultural*.

Estos mismos actores aseguran que si bien hubo una *buena intención* en generar un proceso participativo e incluyente alrededor de la formulación de la Política Pública de Transparencia de Bogotá, el equipo de la Veeduría no puso en discusión el enfoque, los fundamentos teóricos y el propósito que debía tener la política pública.

Una parte de los funcionarios públicos consultados añadió que aun cuando no sintieron preponderancia de unas opiniones sobre otras, la relación del equipo de la Veeduría con los representantes del sector privado fluía más fácil, puesto que no estaba cargada de las tensiones y dificultades que se presentaban con las entidades del Distrito.

## **7.2 Aportes de los participantes en la PPTINTC**

La mayor parte de las personas entrevistadas, vinculadas a distintos sectores (entidades del Distrito; universidades; organizaciones sociales, políticas y culturales; gremios y empresas, entre otros), aseguraron que desde su área de trabajo se realizaron aportes puntuales para cualificar la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá. Sin embargo, una alta proporción manifestó que no había revisado el texto definitivo de la política pública.

Gran parte de los actores consultados, se mostró conforme con el enfoque y los lineamientos generales y afirmó que sus aportes buscaban ayudar a *aterrizar* a la Política Pública de Transparencia en la solución de problemas concretos que afectan a su sector y que, por supuesto, se relacionan con la corrupción.

Únicamente los funcionarios que durante el proceso de formulación participativa estaban vinculados a la Secretaría General, trataron de realizar observaciones al enfoque recibiendo una respuesta negativa por parte del equipo de la Veeduría Distrital. Este grupo tuvo conocimiento de

algunos textos y herramientas ligados a la política pública, pero afirma que hasta el primer semestre de 2014 no le fue presentado un texto concreto de la política.

Según aseguraron los funcionarios de la Secretaría General, les fue posible revisar un texto completo de la política en el segundo semestre de 2014, además de cuestionar el enfoque y los lineamientos de la política pública, sus aportes se dirigieron a fortalecer acciones de prevención de la corrupción, así como a trabajar en aspectos que favorecen la transparencia como el fortalecimiento institucional y las mejores prácticas de gestión. Según los funcionarios, estas recomendaciones estaban ligadas al marco que rige la administración pública de la ciudad, específicamente al Estatuto Orgánico de Bogotá.

Este grupo asegura que sus aportes no fueron acogidos en el texto de la política pública y que el documento no refleja la pluralidad de voces que tuvo el proceso participativo, puesto que la Veeduría *ya tenía muy definido lo que iba a hacer*. Según su criterio, un ejercicio de mayor incidencia requería trabajar de la mano con las Secretarías y entidades del Distrito para garantizar que la transparencia y la lucha contra la corrupción fuera parte de las políticas de desarrollo institucional y contara con recursos de inversión.

Los miembros de la Secretaría General recalcaron la importancia de avanzar hacia lo sancionatorio y propusieron herramientas que facilitaran la prevención de la corrupción, tales como el establecimiento de una línea de denuncia. Funcionarios de otras Secretarías del Distrito y miembros de organizaciones como el Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo – PNUD coinciden en que la política pública debía tener mayor claridad y contundencia en materia sancionatoria. Las entrevistas de los sectores mencionados concuerdan en que a la versión final de la política le faltaron *dientes*, es decir, acciones que le apuntaran a cualificar las herramientas de prevención e intervención en contra de la corrupción.

Además de sugerir una *aplicación práctica* de la política pública, los actores vinculados a las Secretarías e Institutos del Distrito, orientaron sus aportes a la mejora de los sistemas de contratación pública y a la implementación de la política pública en programas concretos en sus entidades, incluso antes de su expedición como Decreto o Acuerdo de Ciudad.

Aunque los actores vinculados a este grupo tampoco revisaron la versión final del texto que recoge el proceso de formulación de la política pública, consideran que sus aportes se vieron reflejados en alguna medida en las distintas versiones del documento.

Por su parte, si bien no revisaron la versión final de la Política Pública de Transparencia ni recibieron retroalimentación por parte de la Veeduría, los actores vinculados a sectores políticos consideran que el nivel de incidencia de sus aportes también fue intermedio. Los actores reconocieron el esfuerzo de la Veeduría por hacer un ejercicio de formulación participativo y se ofrecieron a liderar el trámite de la política como Proyecto de Acuerdo en el Concejo de Bogotá, pero el equipo de la Veeduría declinó la propuesta. Según los actores políticos entrevistados, existía desconfianza hacía el *cabildeo* político que se tenía que surtir en el Concejo para lograr la aprobación del Acuerdo.

Los actores del sector político, se limitaron entonces a realizar aportes por escrito al texto de la política. Al revisar el texto identificaron la dificultad que podría tener la política para resolver problemáticas concretas ligadas a la corrupción y a garantizar recursos específicos en las entidades del Distrito, sus contribuciones se dirigieron al desarrollo de aspectos normativos y sancionatorios que le permitieran a la política mejorar las debilidades enunciadas.

Los actores vinculados al Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo – PNUD tienen una visión similar con respecto a la recepción de sus aportes. Para ellos, si bien se retomaron algunas recomendaciones, los resultados de las actividades desarrolladas durante el proceso participativo no necesariamente se ven reflejados en el documento de la política pública.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo programó una mesa de trabajo con otras organizaciones del Sistema de Naciones Unidas (UNOPS – UNODC – PNUD) para revisar el texto de la política pública. Dado que el Sistema de Naciones Unidas ya había asesorado la Política Pública de Transparencia del nivel nacional, hizo recomendaciones específicas para enriquecer el marco normativo de la política sobre todo en lo que respecta a lucha contra la corrupción.



En particular, el PNUD fue convocado por la Veeduría Distrital para cualificar la metodología de recolección y organización de la información, y de esta forma, facilitar el proceso de sistematización. El equipo PNUD aceptó, aprovechando su experiencia en el acompañamiento de otros procesos participativos y en la formulación de la Política de Transparencia a nivel nacional. Al igual que otros actores, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo evidenció las dificultades de la política para resolver problemas concretos asociados a la corrupción; así como problemas para estructurar en la política los resultados de las actividades realizadas con los actores. Por ejemplo, según PNUD no se encontraron registros documentales del año 2012.

Los actores provenientes de la academia también fueron convocados para orientar la sistematización de la información que había recogido el equipo de la Veeduría a partir del proceso participativo, así como ayudar a estructurar el texto de la política pública. Sin embargo, durante las entrevistas los académicos aseguraron que este llamado se dio hacia el final del proceso por lo que no realizaron aportes de fondo, además porque a ese punto, la Veeduría contaba con demasiada información. A pesar de ser expertos en transparencia y políticas públicas, no fueron consultados sobre el enfoque o los lineamientos de la Política de Transparencia de Bogotá.

Las recomendaciones del sector académico se limitaron entonces a aspectos operativos, dirigidos a organizar el trabajo de campo y a que el documento cumpliera los requisitos del texto de una política pública. Para este sector, sus aportes fueron acogidos parcialmente; no se tuvieron en cuenta las observaciones de fondo, pero sí las orientaciones que facilitaron la sistematización de la información.

Otro grupo de actores que percibió que sus aportes fueron reconocidos de forma parcial es el vinculado a organizaciones sociales expertas en temas de transparencia. En particular la Corporación Transparencia por Colombia aseguró durante las entrevistas que revisó todas las versiones del texto de la política pública y centró sus aportes en los desarrollos técnicos generados por la organización a partir del estudio de las convenciones internacionales

correspondientes con la política y de sus adelantos en materia de denuncia, investigación y sanción.

Representantes de esta organización, declaran que no todos los aportes fueron incluidos, no obstante, afirman que el equipo de la Veeduría retomó algunas de sus sugerencias, sobre todo respecto al enfoque de *lucha contra la corrupción*. Manifiestan que, a pesar de sus recomendaciones en materia de estructura y articulación, la política refleja parte de la dispersión que se vivió durante el proceso. Estos actores aseguran además que en las distintas retroalimentaciones que hicieron al texto, instaron al equipo de la Veeduría Distrital a llevar la política pública al campo de la prevención y a ser más específicos en materia de sanción.

Para los actores adscritos al sector cultural sus aportes fueron escuchados en varias ocasiones por el equipo de la Veeduría, aunque afirmaron durante las entrevistas que no pueden garantizar que hayan sido incluidos en la versión final de la Política Pública de Transparencia y no están seguros de cómo van a ser llevados al ámbito operativo. Sus aportes iban dirigidos a generar consciencia en los ciudadanos sobre los deberes y responsabilidades respecto a la transparencia. Así como al uso de herramientas pedagógicas para generar transformaciones culturales alrededor del tema. También hicieron énfasis en la necesidad de invertir en educación para abordar este problema, incluso desde las primeras etapas de formación escolar.

Los actores que muestran mayor satisfacción con la inclusión de sus aportes, son los del sector privado. Desde allí se hicieron aportes dirigidos a reducir las problemáticas de corrupción relacionadas con el comercio y la construcción, entre otras. Sintieron que sus recomendaciones fueron recogidas, puesto que la política pública desarrolló una línea específica para el sector privado. Para una de las representantes de este sector, la Política Pública de Transparencia liderada por la Veeduría Distrital incluso debió ser un Estatuto Anticorrupción para Bogotá.

En algunos casos, el equipo de la Veeduría acompañó el desarrollo de herramientas para favorecer la transparencia. Por ejemplo, en el sector de la construcción se realizó un análisis de los trámites que deben surtir con el Estado y se identificaron los riesgos de corrupción y costos adicionales que trae la tramitología, el listado de los trámites más difíciles en el Distrito, así

como la necesidad de estandarizar determinados procesos y procedimientos para disminuir intermediarios. También fue desarrollado el índice de eficiencia sectorial y la pedagogía básica de trámites distritales para constructores.

Finalmente, al consultar al equipo de formuladores de la Veeduría Distrital acerca de la inclusión de los aportes de los participantes en el texto que acompaña a la Política Pública de Transparencia, algunos aseguraron que se incluyeron aportes de los actores en diferentes partes de la política: enfoque, objetivo general, objetivos específicos, marco normativo y justificación, entre otras. Se recibieron aportes, sobre todo de sectores como movilidad, cultura y educación.

Aunque el equipo de la Veeduría estaba interesado en recoger los resultados derivados del proceso participativo, reconoce que unas recomendaciones, eran más pertinentes que otras y que los participantes esperaban que todo lo que habían dicho fuera incluido. En las discusiones de los actores se identificaron quejas comunes sobre la corrupción, que no podían tener mayor incidencia en el texto de la política.

Según este grupo de formuladores, la prueba fehaciente de la inclusión de los aportes de los actores involucrados en el proceso participativo, es el plan de acción que acompaña la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en el que se concertaron metas, indicadores y responsables.

Los formuladores entrevistados coinciden en que los aportes de los participantes brindaron una comprensión más compleja de la corrupción y ampliaron la percepción del equipo de la Veeduría hacia un problema que va más allá del mal uso de los recursos públicos o de dificultades de eficiencia y eficacia en las entidades públicas.

Sin embargo, otra porción de los formuladores asegura que en las localidades se recogieron importantes reflexiones acerca de como afecta y como contribuyen los ciudadanos a perpetuar la corrupción, así como propuestas para generar cambios desde lo micro y cambios a nivel cultural y, sin embargo, estos aportes no fueron incluidos dado que se interrumpió el proceso de movilización social.

### **7.3 Percepciones de los participantes en la formulación de la PPTINTC**

**7.3.1 Cumplimiento de los objetivos del proceso.** Al preguntar acerca del cumplimiento de los objetivos que el equipo de la Veeduría tenía previstos para la formulación participativa, los actores involucrados coinciden en identificar un cumplimiento parcial de los mismos. Varios de ellos, en algunos casos formuladores, reconocen que parte de los propósitos centrales se diluyeron en el transcurso del proceso de participación.

Sin embargo, pese a las dificultades evidenciadas, la mayor parte de los actores consultados aseguran que el proceso de formulación participativa de la Política Pública de Transparencia de Bogotá es un ejercicio interesante, sin precedentes en el tema. Afirman además que el proceso participativo *puso a trabajar* en transparencia y lucha contra la corrupción a actores que se habían preocupado por estas problemáticas pero que no habían desarrollado acciones concretas para combatirlas, propiciando movimientos en distintos niveles de intervención y ayudando a que los involucrados destinarán recursos para este fin.

Para los funcionarios de las entidades del Distrito, aunque la Veeduría Distrital estuvo apropiada del proceso, el alcance la entidad era corto para comprometer a las demás entidades en la formulación e implementación de la Política Pública de Transparencia, situación que dificultó el cumplimiento de los objetivos. Funcionarios, académicos y representantes de organizaciones no gubernamentales aseguraron que el ejercicio de participación perdió fuerza en los años 2014 y 2015, mientras que los formuladores reconocen que tuvieron dificultades para procesar la información que recogieron sin perder de vista el propósito de formular una política pública.

El cumplimiento de los objetivos del proceso también estuvo afectado los cambios realizados en el equipo de formuladores de la Veeduría Distrital, el cambio de Secretaría General (De Susana Muhamad a Martha Lucía Zamora) y por supuesto, por la difícil relación entre la Alcaldía Mayor y la Veeduría, que llegó a su ruptura definitiva en el 2014.

Para otros actores, en particular expertos en temas en transparencia y lucha contra la corrupción, aunque la política no se materializó en un Decreto o un Acuerdo de Ciudad, en parte se cumplieron los objetivos del proceso de formulación, puesto que permitió ajustar la política a las preocupaciones y propuestas de diversos actores. Estos expertos aseguran además que el proceso participativo permite que los resultados del ejercicio no puedan ser desconocidos por las siguientes administraciones de la ciudad y de la Veeduría Distrital; ya que los participantes tienen ahora una perspectiva más completa de la política y se encuentran ejecutando acciones de implementación en sus entidades, organizaciones y empresas.

Con respecto a la evaluación del proceso participativo, los formuladores manifestaron que Adriana Córdoba como líder del equipo de la Veeduría Distrital hacía una valoración permanente del mismo. El equipo de la Veeduría era convocado continuamente para reflexionar sobre los avances del proceso participativo y, en este caso si, para re pensar el enfoque y los lineamientos de la política. A partir de estos encuentros, se tomaban decisiones y se hacían ajustes sobre la marcha. Por ejemplo, cambios en la metodología retomando los aportes del PNUD.

Pese a que esta práctica de autoevaluación puede valorarse como positiva, algunos de los formuladores consultados aseguran que esta continua reflexión llegó a retrasar el ejercicio o a aumentar su complejidad de forma innecesaria.

**7.3.2 Tensión entre elementos técnicos y políticos.** Sobre este punto, la perspectiva de los actores entrevistados, se encuentra dividida. Mientras ex – funcionarios de la Secretaría General identifican una mayor presencia de elementos políticos, puesto que aducen que el enfoque y los lineamientos de la Política Pública de Transparencia no eran negociables debido a que correspondían a la agenda política de la veedora y a sus aspiraciones electorales futuras. Situación que, desde esta óptica, dificultó hacer un análisis más riguroso de las causas y efectos de la corrupción en las entidades del Distrito.

Miembros de otras secretarías reconocen en el proceso presencia de elementos técnicos y políticos a pesar de las divergencias que se presentaron durante su desarrollo. Para otros actores,

el ejercicio tenía bases técnicas sólidas e hizo un intento valioso por construir un proceso político alrededor de la formulación de la política.

Los representantes del sector privado reconocen que durante el proceso de formulación se enfocaron en los temas que les afectaban, y en menor medida, en los temas gruesos de corrupción que perjudican la ciudad, sin embargo, consideran que el proceso participativo funcionó y cumplió con sus propósitos. Estiman que el proceso tuvo un buen equilibrio entre lo técnico y lo político, puesto que fueron escuchados, desarrollaron estrategias concretas para luchar contra corrupción desde su sector y a la vez la Veeduría mantuvo una buena articulación con los empresarios y los gremios.

Por el contrario, para los actores locales y políticos consultados, aunque los elementos teóricos estaban bien trabajados, el proceso se concentró en lo técnico desconociendo las dinámicas organizativas y políticas que se dan en lo local; así como los trámites normativos que debe surtir una propuesta para convertirse en Acuerdo de Ciudad en el Concejo de Bogotá. Estos actores atribuyen este desconocimiento a la desconfianza que sentía el equipo de la Veeduría hacia la estructura política de la ciudad (ediles, concejales, representantes a la Cámara, entre otros) y hacia liderazgos locales que podían desempeñar un papel clave en la consolidación de la Política Pública de Transparencia.

Para estos mismos actores, la concentración del proceso en discusiones técnicas y demasiado teóricas, impidió que la política avanzara hacia el desarrollo de herramientas para desarmar la corrupción como el mejoramiento del portal Contratación a la Vista, entre otras que le apuntaran a atacar problemas concretos de la contratación pública como la cartelización. En palabras de funcionarios públicos consultados sobre este mismo punto, la lectura técnica del equipo de la Veeduría le impidió comprender las dinámicas institucionales y políticas de la ciudad.

En el caso de los formuladores, algunos consideran que el nivel técnico era alto pero el componente político no se llevó de la mejor manera. Desde esta perspectiva, si bien se encontraron elementos técnicos y políticos, se requería una mayor articulación entre los mismos para garantizar la viabilidad de la política pública. Otros estarían de acuerdo en que se gastó

demasiado tiempo en discutir lo técnico y en que el proceso de movilización requería ir más allá de la participación para asegurar el anclaje político e institucional. Este último grupo también estaría de acuerdo en que hizo falta aterrizar las discusiones técnicas en herramientas concretas de lucha contra la corrupción.

Finalmente, para los académicos consultados el proceso de participación contó con mayor presencia de elementos técnicos, pero éstos se quedaron en una discusión genérica de la corrupción y no lograron construir lineamientos o programas concretos para combatir la corrupción que afecta a la ciudad y a la ciudadanía. Coinciden con algunos de los formuladores al asegurar que, a pesar de la movilización ciudadana, el ejercicio no logró conseguir la legitimidad que requería para cumplir sus propósitos. Afirman además que la complejidad y extensión del ejercicio hizo que perdieran fuerza los elementos técnicos y políticos que debían hacer parte de la formulación de la política pública.

**7.3.3 Efectos en los Participantes.** A pesar de las críticas y observaciones que tienen frente al proceso, la mayor parte de los actores entrevistados asegura que participar en la formulación de la Política Pública de Transparencia en Bogotá aumentó su interés en el desarrollo de la política y estaría dispuesto a acompañar su implementación y evaluación.

Algunos de ellos atribuyen este interés a que la transparencia y la lucha contra la corrupción ha sido uno de sus temas de trabajo desde hace tiempo y se han preocupado por fomentarlos en las entidades, organizaciones o empresas a las que pertenecen. Para otro tanto, el proceso de formulación participativa aumentó su interés puesto que mejoró sus conocimientos y amplió su comprensión del problema al conocer la perspectiva de otros sectores.

Al consultar sobre los cambios en la motivación de los actores a partir del proceso participativo, se encuentran opiniones disímiles. Para algunos, sentir que sus apreciaciones sobre el tema y las preocupaciones de su sector eran escuchadas, aumentó su motivación para seguir vinculados a la Política Pública de Transparencia de Bogotá. Aunque no se hayan acogido todas sus observaciones, estos actores consideran que es lo usual en este tipo de procesos, se sienten

motivados a dar un apoyo total al resultado del proceso de formulación y quieren incentivar a la nueva administración de la ciudad y de la Veeduría a retomarlo.

Otros actores iniciaron su participación en el proceso motivados pero dada la complejidad y duración del mismo, en algún punto sintieron que *no iban para ningún lado* y esto les generó desmotivación. Para otros, la desmotivación radica en que no sintieron que sus aportes hayan sido efectivamente acogidos o en que no fueron consultados sobre temas sustanciales.

Algunas de las personas consultadas afirmaron que sintieron desmotivación incluso en el equipo de formuladores de la Veeduría Distrital, quienes iniciaron con una apuesta ambiciosa y luego no sabían como convertir la información recolectada en la Política Pública de Transparencia que requería la ciudad.

## **8. Análisis de los Resultados**

### **8.1. Sobre el proceso de formulación participativa**

Una vez descritos los resultados, para dar respuesta a la pregunta de investigación ¿Cuáles son los efectos de la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción de Bogotá en el texto de la política? es necesario detenerse en el análisis del proceso de formulación.

Se realice de forma participativa o no, en la etapa de formulación de las políticas públicas se espera mejorar la comprensión del problema, construir un diagnóstico adecuado, definir los objetivos y alternativas de solución y estructurar las metas y medios para alcanzar dichos propósitos (Ordoñez, 2013).

En el caso del proceso de formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción – PPTINTC, gracias a los estudios técnicos realizados y a la movilización de los actores involucrados se logró un diagnóstico riguroso del



problema que identifica su multicausalidad y acoge gran parte de las preocupaciones de los participantes (las dificultades con los elementos sancionatorios y los mecanismos existentes para combatir la corrupción, la ausencia de herramientas pedagógicas y educativas para transformar la cultura que perpetua la corrupción, la debilidad de los sistemas de información y la necesidad de mejorar los sistemas de rendición de cuentas y el entorno de las transacciones público – privadas, etc.)

Sin embargo, el documento técnico que soporta la PPTINTC y que condensa el proceso de formulación participativa evidencia una clara distancia entre el diagnóstico y el contexto de la corrupción como problema público y los objetivos y estrategias planteadas para la solución. Si bien el texto de la política evidencia la multicausalidad del problema, las alternativas de solución siguen teniendo como eje principal un *cambio cultural* y se queda corto en las respuestas a las dificultades identificadas en materia de elementos sancionatorios, capacidades institucionales; así como en la necesaria reforma de sistemas de contratación, información y rendición de cuentas. Elementos que hicieron parte de las alternativas de solución aportadas por los participantes.

De esta forma, en el contexto del texto de la PPTINTC se reconoce el bajo alcance de los dispositivos sancionatorios existentes y se problematizan aspectos puntuales de la gestión pública que perpetúan la corrupción en la ciudad como ausencia de sistemas de alertas tempranas y de mecanismos que regulen conflictos de intereses, uso deficiente de mapas de riesgo de corrupción, desarticulación de los sistemas de control interno, insuficiente vigilancia en procesos de contratación, debilidad de los sistemas de información y rendición de cuentas y de la participación ciudadana en procesos de control social, entre otros. No obstante, la política sigue identificando como problema principal y problemas específicos, los siguientes:

Problema Central: En Bogotá no se ha desarrollado, de manera sostenible, un sistema de creencias y comportamientos que valore y cuide lo público y por esa vía prevenga la corrupción y promueva la transparencia e integridad.

Problema específico 1. Desde la perspectiva de la ciudadanía: en la ciudad prevalecen creencias, comportamientos y condiciones que incentivan la

cultura del atajo, el ‘todo vale’, la aprobación cultural del ‘vivo’ y las justificaciones para incumplir la ley.

Problema específico 2. Desde la perspectiva de las instituciones. En la ciudad prevalecen maneras de decidir y gestionar lo público opacas, ineficientes y deshonestas que generan oportunidades de corrupción. (Veeduría Distrital, 2015a, p.59)

Estos problemas no tienen en cuenta las recomendaciones realizadas por los actores involucrados en el proceso de formulación participativa, quienes advirtieron que, para afrontar la complejidad del problema de la corrupción, la Política Pública de Transparencia debía fomentar cambios en materia de cultura ciudadana e institucional, pero también liderar reformas concretas en la acción pública:

*“El énfasis que se pretendía desde un comienzo era eminentemente de cultura ciudadana, cuando las entidades requieren no solo de la cultura sino de un fortalecimiento institucional... digamos el desarrollo de la parte sancionatoria es clave... uno podría estar dedicándole demasiados esfuerzos, recursos, tiempos y demás a la parte de lo conceptual mientras la corrupción lleva una carrera vertiginosa que nadie la tranca ni le hace mella” (Participante entidad del Distrito, entrevista 8, 2015)*

Aunque durante el proceso de formulación participativa, los participantes valoraron y reconocieron la importancia del enfoque de cultura ciudadana, varios sectores insistieron en que la política *diera línea* en la mejora de los mecanismos y herramientas existentes

*“La dificultad que más recuerdo es esa, que no tenía herramientas concretas, que había un excesivo uso del tema de la cultura... que insisto es un avance interesante poderlo tener, pero por ejemplo en materia de herramientas nosotros les decíamos ustedes deberían fortalecer el sistema de contratación a la vista... no hay un sistema que permita el control ciudadano o que le permita a la ciudadanía mejorar ese ejercicio... le decíamos no hay una herramienta que le permita al Distrito mirar la contratación más desde la perspectiva de la cartelización que es lo que*

*pasa, como negocian hoy realmente los contratos...” (Participante sector político, entrevista 15, 2016)*

No solo se trata de la poca correspondencia entre el diagnóstico y las alternativas de solución finalmente seleccionadas en la política. Al igual que sucedió durante el proceso de formulación participativa, el texto parece tomar más tiempo y dar mayor relevancia al marco conceptual y al contexto problemático, en tanto se dedica menos espacio y profundidad a la definición de objetivos, estrategias, instrumentos para la ejecución de la política y líneas de acción prioritarias.

Una mirada teórica del proceso, recuerda que la formulación constituye un momento de definición clave de la política pública, en el que las respuestas deben corresponder a las nuevas comprensiones del problema obtenidas en esta etapa del ciclo, se debe avanzar en la planeación estratégica, la selección de objetivos y metas, así como la garantía de medios y recursos efectivos para llevarlos a cabo.

Para Roth (2002) la formulación permite “seleccionar cuál de las distintas alternativas existentes para disminuir la tensión entre el ser (la situación presente) y el deber ser (la situación deseada) es la más apropiada o factible” (p.76). Además de estudiar las posibles soluciones y tomar decisiones al respecto, durante esta etapa también es necesario “ponderar los distintos objetivos que pretenden facilitar la realización de una meta” (Roth, 2002, p.78)

La distancia que se presentó entre los problemas identificados y las alternativas de solución, tanto en el proceso de formulación como en el texto que sustenta la Política Pública de Transparencia puede explicarse mediante el análisis de algunas de sus dificultades.

En primer lugar, a pesar de que la Veeduría Distrital tuvo la intención de hacer la formulación de la Política Pública de Transparencia de Bogotá de forma completamente participativa y de involucrar la mayor cantidad de sectores posible, el enfoque de la política que se ve claramente reflejado en el problema central, problemas específicos, objetivos y estrategias de resolución, nunca fue sujeto a negociación.

La mayor parte de los actores consultados identifican la rigidez del enfoque de la política pública como una característica del proceso, aunque reconocen la importancia de generar cambios culturales para combatir la corrupción, algunos trataron de poner en discusión este enfoque o de complementarlo con otros lineamientos, sin mayor éxito.

*“Yo les decía a mi me parece que la política tiene una cosa interesante y es que vinculó la variable cultural... y eso digamos es un avance, pero... es exageradamente usada la variable cultural, se exagera en decir entonces que todo se resuelve a través de la parte cultural cuando todos sabemos que la corrupción es un fenómeno digamos, de múltiples facetas que debe ser atacado de manera integral. Entonces ellos, los conocemos, son de un enfoque más de la cultura ciudadana entonces le aplicaron toda la variable... entonces le decíamos bueno muy interesante ese enfoque, pero a este proyecto le faltan dientes...” (Participante sector político, entrevista 15, 2016)*

En segundo lugar, la diferencia entre la profundidad en el desarrollo del diagnóstico y las propuestas de acción de la política pública puede explicarse en aspectos que parecen operativos pero que terminaron impactando el proceso de formulación y el texto de la Política Pública de Transparencia de Bogotá. Durante las entrevistas, gran parte de los actores consultados se refirió al “desgaste” que sintió debido a la prolongación del proceso.

Estas críticas hacen referencia además a las continuas discusiones teóricas, los cambios en el equipo de la Veeduría, las variaciones metodológicas y la ampliación de las consultas ciudadanas, en síntesis, la dificultad para tomar decisiones y no perder el propósito de formular una Política Pública de Transparencia para la ciudad.

*“Se pusieron a hacer un trabajo larguísimo de consulta con la gente, un trabajo muy... pues enorme porque se pusieron a hacer digamos un registro gigantesco de actores, voces, instituciones... la impresión que yo tuve es que eso se volvió una cosa abrumadora, inmanejable, se recogieron tantos datos... y no tenían la infraestructura institucional para hacer una*

*digestión útil, rápida y eficaz de toda esa información que tenían...”*  
(Participante sector académico, entrevista 6, 2016)

Como se pudo evidenciar en la presentación de resultados, la consulta a los sectores involucrados con la Política Pública de Transparencia de Bogotá duró más de tres años, al percibir que se estaba acabando la administración de la Bogotá Humana, el equipo de la Veeduría contó con menos tiempo para procesar la información recogida, formular la política y garantizar el apoyo de la Alcaldía Mayor y el Concejo de Bogotá.

El manejo del tiempo está asociado a un tercer factor y es el uso estratégico de la información. Como se mencionó anteriormente en un intento de hacer de la formulación un proceso democrático, las consultas se ampliaron a todas las personas que quisieran opinar sobre corrupción, durante las entrevistas algunas de las personas que hicieron parte del equipo de la Veeduría reconocieron que perdían de vista estar en un proceso de formulación de política pública.

*“Tenían información de gente de arriba, de abajo, de la mitad... algo que hizo realmente complejo el ejercicio y no contaban con un mecanismo institucional, a pesar de las matrices que elaboraron, que permitiera reducir eficazmente esa complejidad, entonces perdieron de vista una serie de prácticas generales que podían haberse convertido en focos de atención urgente... cosas que todo el mundo sabe que son indebidas, darle mal la información a la gente, ocultar la información, dilaciones deliberadas de procedimientos para generar algún tipo de ventajas, producir pliegos de petición amañados, bueno una serie de cosas que todo el mundo sabe que eso esta mal”* (Participante sector académico, entrevista 6, 2016)

Los diseños metodológicos no apuntaban a la construcción de una política pública que definiera las alternativas y medios para luchar contra la corrupción en Bogotá, de tal suerte que incluso durante el tercer año de formulación se seguía preguntando a los participantes que entendían por corrupción. Pese a que esta reflexión resultó interesante para algunos de los actores consultados, como se pudo evidenciar en el marco teórico de la presente investigación existen consensos

académicos, institucionales y sociales alrededor de la definición esta problemática (Isaza, 2013) que dan luces sobre las acciones estratégicas que debe desarrollar una política pública para avanzar hacia su resolución y que de ser retomados habrían dado mayor contundencia al resultado del proceso de formulación participativa.

Durante el cuarto año, el equipo de la Veeduría pidió ayuda a miembros del sector académico y a expertos en transparencia y anticorrupción para que toda la información que tenían cumpliera con los requisitos de una política pública, pero el tiempo ya era corto, dado que una parte del equipo estaba dedicada al análisis teórico y técnico del problema de la corrupción, el texto de la política tiene más fuerza en la parte de diagnóstico que en la que se enfoca en las perspectivas de solución.

En este sentido, más allá de una discusión interesante acerca de lo que significa para cada ciudadano la corrupción y como reproduce esta problemática en su vida cotidiana, aun en el marco de un proceso participativo, no se debía perder de vista que se trataba de la formulación de una política pública. Vale la pena recapitular aquí los tres criterios de definición de las políticas públicas: procedimental, orgánico y material (Ordoñez, 2013).

Siguiendo estos criterios, se puede afirmar que el proceso de formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, tenía mayor fuerza en los criterios procedimental y orgánico al representar un conjunto de decisiones y acciones que dependían de actores públicos, mientras que sólo al final del proceso se tuvo en cuenta el criterio material: la búsqueda de “objetivos, metas y recursos que se espera tengan impacto y generen un resultado concreto” (Ordoñez, 2013, p. 32).

A pesar de estas características desfavorables consideradas, también es importante destacar los aspectos positivos del proceso. La gran mayoría de los actores consultados opina que, a pesar de las dificultades, el proceso permitió una discusión interesante sobre la corrupción y puso a las entidades, empresas y organizaciones a las que pertenecen a trabajar en el tema.

*“Indudablemente se llegaba a una mayor comprensión de la problemática de la corrupción, por un lado eso, por otro lado uno ve que en cierta manera lo que se haya hecho en un trabajo profesional en una institución, algo queda... el solo hecho de que se haya hablado, trabajado en el marco de un proceso institucional ya es una ganancia, es decir, ya hay unas personas, unos funcionarios con capacitación en el tema, eso es importante. No es igual partir de un simple conocimiento de una norma a que un grupo de qué se yo, cerca de 300, 400 funcionarios o servidores públicos hayan tenido la oportunidad de ver el tema más de cerca relacionado con la dinámica del trabajo propio de una entidad pública, verlo en esa práctica, eso ya es una ganancia...” (Participante entidad del Distrito, entrevista 8, 2016)*

Los aspectos destacables del proceso pueden explicarse a la luz de varios factores. En primer lugar, en el momento en que inició el proceso de formulación participativa la corrupción se perfilaba como uno de los problemas públicos que generaba mayor interés y preocupación en la ciudadanía bogotana. La Veeduría Distrital, percibida como entidad independiente, no generaba mayores resistencias para convocar un proceso de dicha naturaleza, situación que permitió una amplia convocatoria.

En segundo, las calidades técnicas y humanas del equipo de la Veeduría, reconocidas por la totalidad de los actores consultados facilitaron el acercamiento y contribuyeron a mantener la diversidad de los sectores que hicieron parte del proceso. Los participantes reconocieron el esfuerzo de la Veeduría por impulsar un ejercicio riguroso e incluyente, el equipo logró entenderse con funcionarios públicos, expertos temáticos, empresarios, académicos y líderes locales, sin mayores resquemores.

Finalmente, el proceso participativo tenía un enfoque llamativo que facilitaba el desarrollo de una práctica innovadora en materia de políticas públicas en la ciudad. Situación que logró acercar sectores que tradicionalmente no se comprometen a fondo con la resolución de un problema público.

*“Fue un proceso bastante interesante, primero porque si tenía un enfoque novedoso, el enfoque de cambio cultural, digamos que a pesar de ser muy rígido pues si era un enfoque muy novedoso, pues al menos en Colombia... segundo porque era como un proceso público, un proceso participativo para una política pública que estaba promovido por un órgano independiente, al menos en teoría, que es la Veeduría Distrital... entonces digamos que eso llamaba un poco la atención porque a veces cuando los procesos son promovidos por el mismo gobierno pues digamos que tienen como sus salvedades las personas al momento de participar” (Participante sector político, entrevista 15, 2016)*

Cómo se mencionó anteriormente, el cambio cultural no era el único frente en el que podía generar cambios la política pública, sin embargo, siguiendo el concepto de corrupción desarrollado por Rothstein (2011) según el cual las reformas normativas e institucionales son insuficientes en el marco de un sistema corrupto, también es fundamental fomentar transformaciones culturales como las que propone la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción.

**8.1.1 Sobre los actores y sus relaciones.** La presente investigación está orientada por el Análisis de Políticas Públicas – APP, aunque no tiene como eje principal el *análisis de actores relevantes*, enfoque que “se centra en las interacciones entre actores que estructuran y modelan los procesos de decisión” (Ordoñez, 2013, p. 57), para estudiar la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción es fundamental revisar las relaciones entre los actores involucrados y su incidencia en el proceso.

Para cumplir este propósito se tendrán en cuenta 3 grupos de relaciones por el grado de incidencia en el proceso de formulación: la relación entre la Veeduría y la Alcaldía Mayor, la relación entre la Veeduría y los participantes del proceso, y la relación entre el equipo de formuladores.

**8.1.1.1 Relación entre la Veeduría y la Alcaldía Mayor.** La decisión de encargar la formulación de la Política Pública de Transparencia de Bogotá a la Veeduría Distrital, fue tomada desde la



Alcaldía Mayor. Sin embargo, tal como se explicó en la presentación de resultados, en el transcurso de la administración Bogotá Humana la relación entre los dos entes gubernamentales se fue resquebrajando y la PPTINTC perdió apoyo.

Surgieron dificultades alrededor de la función de control preventivo desarrollada por la Veeduría a las acciones de la administración distrital, así como diferencias alrededor del enfoque de la política pública

*“La Alcaldía en el momento no creía en la Cultura Ciudadana como enfoque, entonces envió unos comentarios, envió unas cosas que uno digamos quería poderlas implementar, pero pues también era muy difícil porque querían darle un giro total a como estaba pensada la política desde la Veeduría, eso también generaba tensiones” (Formulador Veeduría Distrital, entrevista 3, 2016)*

No se trataba de la pérdida de cualquier tipo de apoyo, aunque el equipo de la Veeduría quiso involucrar en el proceso participativo a todos los actores interesados, era fundamental asumir que no todos tenían el mismo grado de incidencia sobre la política y comprender el carácter estratégico de la Alcaldía Mayor y la Secretaría General, así como calcular los riesgos y las acciones favorables que se debían desarrollar para mejorar estas relaciones.

*“Yo creo que estaban muy interesados en tener... en tenerlos a todos, lo cual implicaba la decisión metodológica de tratarlos a todos como iguales, lo cual de hecho en el contexto de una política pública de transparencia puede ser una mala decisión metodológica... hay ciertos espacios institucionales que son focos de atención más urgente” (Participante sector académico, entrevista 6, 2016)*

Es importante retomar también aquí, una de las nociones de participación presentadas por Fabio Velásquez (2003) según la cual para que el proceso lograra los resultados y las metas que se había propuesto no puede dejar de lado “las tramas concretas de relaciones sociales y de poder” (p.15)

Aun en medio de la participación y el aporte de otros actores, las autoridades públicas no pierden el papel preponderante como líderes de una política pública (Velásquez, 2009), en este caso, el respaldo de la Alcaldía Mayor, la Secretaría de Gobierno y la Secretaría General era vital para garantizar la viabilidad de la PPTINTC.

Si bien el proceso de formulación liderado por la Veeduría era interesante para los participantes, en últimas requería el espaldarazo de las cabezas de la administración dado que no cuenta con recursos económicos y humanos o una gran capacidad institucional.

*“El plan de desarrollo dejó en cabeza de la Veeduría la Política de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, por un lado no era el actor natural y por otro lado lo aplastó porque no tiene la capacidad institucional, de recursos, competencias para poder liderar todo eso... el dueño natural de una política pública anticorrupción para nosotros es la Secretaría de Gobierno, la Secretaría General o el despacho del alcalde”  
(Participante sector organizaciones no gubernamentales, entrevista 13, 2016 )*

**8.1.1.2. La relación entre la Veeduría y los participantes del proceso.** Como se mencionó anteriormente, una de las características del proceso de formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción es la buena relación que estableció el equipo de la Veeduría con los participantes del proceso.

El equipo de la Veeduría fue hábil en convocar y garantizar la participación de diversos sectores en la formulación de la política. A pesar de las diferencias entre sectores y de las rencillas históricas entre algunos, la Veeduría logró generar espacios de diálogo en mesas temáticas que no se habían desarrollado en la ciudad teniendo como médula la corrupción.

*“Digamos del proceso de participación valoré la oportunidad del diálogo, la oportunidad de debatir, particularmente nosotros debatíamos con un funcionario público ilustrado, pilo, metido en el tema, ósea no era cualquier debate, era algo muy chévere... la segunda parte si era mas*

*azarosa porque era el tema de concretar...” (Participante sector organizaciones no gubernamentales, entrevista 14, 2016)*

Siguiendo a Velásquez (2003) y a Cano (2008) se podría afirmar que esta relación entre la Veeduría y los participantes permitió que en efecto estos últimos expresaran sus intereses y necesidades, además de vincularse a espacios de diálogo con el sector público sobre un tema que les afectaba. Sin embargo, no se podría asegurar que a través de este proceso lograron reivindicar sus luchas históricas o avanzar hacia la integración entre sectores.

A esto hay que sumarle la capacidad del equipo de la Veeduría para hablar con cada uno de los sectores sin que éstos sintieran que unos fueron más escuchados que otros, y sobre todo el haber logrado involucrar actores que tradicionalmente no se ocupan de la resolución de problemas públicos. El acercamiento a este tipo de actores es fundamental puesto que se suele dejar de lado su responsabilidad en la corrupción (Isaza, 2013) y el papel que podrían desempeñar en las alternativas de resolución.

*“la intención de involucrar los diferentes actores fue positiva, digamos que tener en cuenta que la corrupción no era un problema solamente del sector público... entonces eso me parece interesante el hecho de haber expandido el tema al sector privado y haber intentado unos acuerdos, el hecho de involucrar al ciudadano” (Participante entidad del Distrito, entrevista 10, 2016)*

En particular, los representantes del sector privado y de las ONG llevaron tareas provenientes de la política a sus empresas y organizaciones e implementaron acciones de mejora para combatir la corrupción.

**8.1.1.3. La relación entre el equipo de formuladores.** Cabe analizar este punto debido al impacto que tuvo en el proceso de formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción.

Si bien se han destacado las calidades profesionales del equipo de la Veeduría Distrital, es necesario mencionar que el exceso de *expertos* en el equipo formulador hacía que este se comportara más como un equipo consultor que se pensaba las definiciones de corrupción, transparencia y el enfoque adecuado para abordarlas que como un grupo orgánico que debía concretar la formulación de una política pública.

*“El equipo técnicamente era un equipo muy bien conformado, todas las personas tenían un alto grado de conocimientos, de experiencia, eso digamos que... por un lado era bueno, pero a veces también era malo, porque era difícil sobrellevar la organización en el equipo, porque no había una jerarquía definida. Entonces era un equipo multidisciplinar, con unas personas muy preparadas, pero los operativos eran poquitos”*  
(Formulador Veeduría Distrital, entrevista 3, 2016)

Un segundo aspecto a considerar en la relación entre los miembros del equipo de la Veeduría es la división que se realizó durante el proceso de formulación participativa. Mientras una parte el equipo escribía el documento soporte de la política, otra lideraba la movilización y consultaba a los sectores interesados.

*“Al tiempo que se hacían ese tipo de consultas, se seguía formulando el documento, sin tener en cuenta las cosas que estaban pasando en la movilización y que no muchas veces... y que no estaban muy bien sistematizadas...”* (Participante sector organizaciones no gubernamentales, entrevista 13, 2016)

Esta situación impactó el proceso de formulación de la PPTINTC, puesto que siempre hubo distancia entre los dos grupos, sin que uno acompañara lo que estaba haciendo el otro. Además, a la postre, resultó mucho más complejo integrar al documento de política los problemas y alternativas de solución identificadas por los actores durante la movilización, situación que se habría podido evitar si hubiera existido mayor articulación entre los miembros del equipo formulador.

## **8.2. Sobre los aportes de los actores en la PPTINTC**

En este segmento se considerarán los aportes de los participantes del proceso a la luz de la versión final del documento técnico de soporte de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, dado que para el Análisis de Políticas Públicas – APP es tan importante estudiar la dinámica de actores institucionales y sociales que hicieron parte del proceso como las alternativas de solución finalmente seleccionadas, entendiendo que la etapa de formulación de una política pública es sobre todo un proceso de toma de decisiones (Roth, 2002).

Al revisar los efectos de la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción de Bogotá en el texto de la política, se puede colegir que los aportes de los actores fueron incluidos de forma parcial.

El texto soporte de la PPTINTC recoge en alguna medida las necesidades, intereses y aportes de los diversos sectores que participaron en el proceso de formulación pero dejó de lado propuestas estratégicas sobre las que podía establecer las bases y diseñar el curso de acción como Política Pública de Transparencia de la ciudad.

En este punto, es importante recordar que la etapa del ciclo de política pública destinada a la formulación esta orientada a concretar respuestas por parte de los entes gubernamentales para un problema sentido por la ciudad, como es en este caso la corrupción. Tal como lo señala Ordoñez (2013) de esta fase de toma de decisiones hace parte el “identificar qué se necesita para que haya una solución efectiva, qué objetivos específicos queremos alcanzar, qué definimos como una ‘buena solución’ y que características deberá reunir dicha solución” (p.141)

Siguiendo a Meny y Thoenig (1992) la formulación de una política pública se compone a su vez de dos etapas: *análisis* y *selección*, tal como se explicó al dar cuenta de las características del proceso de la PPTINTC, tanto el proceso como el documento técnico de política tomaron más tiempo y esfuerzo en el *análisis* dejando a la *selección* en segundo plano.

Algunas situaciones que impactaron negativamente el proceso de formulación como: dispersión, distribución del tiempo, división del equipo de la Veeduría, desconocimiento de trámites

normativos y de los requisitos de una política pública, sumadas a la dilación de algunas decisiones por parte del equipo formulador afectaron también la inclusión de aportes de los participantes.

En este sentido, si bien se logró una visión más compleja de la corrupción como problema con un amplio desarrollo del contexto y el marco conceptual, la política se queda corta en resolver los problemas planteados en su etapa propositiva. En otras palabras, hace un diagnóstico riguroso, pero en medio del exceso de información, pierde de vista el carácter estratégico y resolutivo de una política pública.

Aunque en la etapa de diagnóstico se tuvieron en cuenta varias de las preocupaciones y experiencias vividas por los participantes en sus entidades, organizaciones y empresas, se dejaron de lado las propuestas que insistían en la necesidad de llevar a la política a acciones de gestión que golpearán con mayor contundencia el problema de la corrupción en la ciudad.

*“Hay una cosa que a nosotros nos preocupaba desde el principio y es que, la veeduría tenía una intención muy buena y es que esa política pública fuera con el tema solo de cambio cultural, pero... en todos los talleres o por decir algo como en el 80%, yo estuve casi como en el 80%... todas las personas manifestaban que el solo cambio cultural no era suficiente... que era necesario un cambio normativo y que era necesario un cambio a nivel de justicia...” (Participante sector organizaciones no gubernamentales, entrevista 13, 2016)*

Tal como se mencionó en la presentación de resultados, estos aportes se dirigían a tomar la cultura ciudadana como un elemento importante en la política pero que debía sumarse al fortalecimiento de elementos sancionatorios y al mejoramiento de los mecanismos de lucha contra la corrupción que operan en la ciudad: sistemas de contratación pública, acceso a la información, seguimiento a licitaciones y grandes contrataciones, control social y rendición de cuentas, entre otros.

**Tabla 6**  
*Relación entre los aportes identificados y el texto de la PPTINTC*

<b>Aportes formulados por los actores</b>	<b>Sectores que los formularon*</b>	<b>Inclusión PPTINTC / Sección</b>	<b>Observaciones</b>
Enfoque en el que la cultura ciudadana sea solo un elemento. Discusión sobre el concepto de integridad.	Gestión Pública	No	El Capítulo II Marco Conceptual se refiere al enfoque habitual del equipo de la Veeduría: - Ley, Moral y Cultura - Cultura Ciudadana
Elementos normativos, jurídicos y sancionatorios que fortalecieran la política	Gestión Pública Educación Organizaciones No Gubernamentales Sector político	Regular/ Capítulo VI Estrategias	Se menciona de forma general que deben existir mecanismos de sanción, no avanza en su desarrollo, es decir en cuáles serían y cómo se implementarían.
Enfoque técnico de <i>Lucha Contra la Corrupción</i>	Organizaciones No Gubernamentales	Si / Capítulo II Marco conceptual Capítulo IV Contexto	Al definir la corrupción se acoge el concepto establecido por Transparencia Internacional. La necesidad de <i>luchar contra la corrupción</i> se recalca en el contexto de la política.
Metodologías concretas para resolver problemas ligados a la corrupción	Organizaciones No Gubernamentales Actores culturales Gestión Pública Seguridad	Regular / Capítulo IV Contexto	En este capítulo se hace un diagnóstico del funcionamiento actual de las mecanismos y herramientas con las que cuenta el Distrito para combatir la corrupción. La política propone estrategias y líneas de acción generales, pero no

			propone acciones de mejora concretas para estos mecanismos y herramientas.
Convenciones y Acuerdos Internacionales sobre Transparencia y Lucha Contra la Corrupción	Organizaciones No Gubernamentales	Si / Capítulo I Antecedentes – Normativos y anexos	Se mencionan las convenciones internacionales adoptadas por el país en este tema. En el anexo 1 se explican las leyes colombianas que corresponden a dichas convenciones.
Fortalecimiento de la ciudadanía y la educación; herramientas pedagógicas para generar transformaciones culturales a nivel micro y macro	Cultura Localidades Gestión Pública Hacienda y Desarrollo Económico Educación Recreación y Deporte Movilidad Planeación Salud	Si / Capítulo II Marco conceptual Capítulo IV Contexto Capítulo VI Objetivos y Estrategias Capítulo VIII Líneas de acción prioritarias	La pertinencia de fortalecer estos aspectos se desarrolla ampliamente en el marco conceptual. El Capítulo IV da cuenta de los problemas relacionados con la deficiencia de los mismos. Aunque esta relacionada con su objetivo principal y hace parte de las líneas de acción; la política no avanza lo suficiente hacia “como” se va a lograr este propósito.

<b>Aportes formulados por los actores</b>	<b>Sectores que los formularon*</b>	<b>Inclusión PPTINTC / Sección</b>	<b>Observaciones</b>
Estrategias para combatir la corrupción en el sector privado	Privado	Si / Capítulo VI Estrategias	Mantener el entorno de negocios transparente hace parte de las estrategias de la política. Una de sus apuestas transversales es favorecer la transparencia en la relación del sector privado con el público.
Corresponsabilidad público – privada en la lucha contra la corrupción	Privado Educación Planeación Salud	Si / Capítulo II Marco conceptual Capítulo VI Estrategias	La corresponsabilidad público – privada hace parte de diferentes apartados del documento.
Mejorar los sistemas de información y el acceso de los ciudadanos a la información pública	Hacienda y Desarrollo Económico Integración Social Recreación y Deporte Gestión Pública Seguridad	Si / Capítulo II Marco conceptual Capítulo IV Contexto Capítulo VI Objetivos y Estrategias Capítulo VIII Líneas de acción prioritarias	Relaciona este aspecto con el concepto de transparencia. Diagnostica los problemas relacionados con este aspecto. A pesar de ser un tema clave, se limita a recalcar la importancia de mejorar la calidad, la oportunidad y el acceso a la información pública.
Promover procesos de Rendición de Cuentas y sanciones por incumplimiento de contratos.	Integración Social Recreación y Deporte Educación	Si/ Capítulo IV Contexto Capítulo VI Objetivos y Estrategias	Se menciona brevemente la importancia de la rendición de cuentas como parte del control social. Hace parte de la estrategia “participación y control social”, no profundiza en el cómo. Su propuesta



Fortalecimiento Institucional para prevenir y combatir la corrupción. Trabajo con las oficinas de control interno.	Gestión Pública Educación Hacienda y Desarrollo Económico Integración Social	Si / Capítulo IV Contexto Capítulo VI Objetivos y Estrategias	más concreta es fortalecer un sistema de petición y rendición de cuentas en el Distrito Capital.  Reseña las dificultades de los mecanismos institucionales diseñados para prevenir y combatir la corrupción; pero no asume el liderazgo como Política Pública para transformar este diagnóstico. El tercer objetivo se refiere de forma general al fortalecimiento la capacidad institucional para mejorar la transparencia y la integridad en la gestión de lo público. Las líneas de acción estratégicas no se refieren al fortalecimiento institucional.
---	---	---	--

Aportes formulados por los actores	Sectores que los formularon*	Inclusión PPTINTC / Sección	Observaciones
Participación y control ciudadano en la ejecución de los recursos públicos.	Gestión Pública Integración Social Planeación	Si / Capítulo II Marco conceptual Capítulo IV Contexto Capítulo VI Objetivos y Estrategias	Algunos de los problemas identificados en el contexto se relacionan con la baja participación ciudadana. Este también es un concepto transversal de la política y una de sus estrategias, se reconoce su importancia permanentemente, se encuentra relacionado con las nociones de ciudadanía y cultura ciudadana.
Mejorar los sistemas de recaudo; prevenir y corregir la evasión y elusión de impuestos.	Hacienda	No	Solo se mencionan brevemente los antecedentes normativos y de política pública sobre este tema.
Cualificar el servicio público; implementar sistemas de méritos.	Integración Social	No	Se reseñan algunos de los problemas de la función pública en el contexto, pero la cualificación y mejora de la misma no hace parte de los objetivos, estrategias o líneas de acción prioritarias.
Pactos por la transparencia entre actores públicos, privados y de organizaciones en grandes licitaciones y contrataciones. Involucrar y fortalecer órganos de control.	Integración Social Privado	No	Aunque rescata la importancia del sector privado no acoge específicamente esta propuesta, tampoco involucra de forma especial a los órganos de control.

Difusión de buenas prácticas	Integración Social	No	La política no problematiza sobre la falta de difusión o visibilización de buenas prácticas, no hace parte de los objetivos, estrategias o líneas de acción. El documento solo menciona este propósito una vez.
------------------------------	--------------------	----	---

Nota. Elaboración propia a partir de un ejercicio comparativo entre el texto definitivo de la PPTINTC y los resultados de las entrevistas y la revisión documental.

Aunque son los mismos participantes los encargados de asegurar que no esperaban la inclusión de todos sus aportes en la versión final de la política, a pesar de haber realizado grandes esfuerzos en movilizar un proceso de formulación participativa, el equipo de la Veeduría Distrital perdió una oportunidad de oro para avanzar en los lineamientos de un enfoque de política pública que combinara el cambio cultural con el mejoramiento de sistemas y mecanismos de gestión pública destinados a la lucha contra la corrupción, tal como sugerían los actores involucrados.

Si bien la formulación es una etapa de toma de decisiones y el equipo de la Veeduría debía privilegiar unas apuestas sobre otras, la política no avanza lo suficiente hacia el cómo, en un momento crucial para establecer las bases y orientar las acciones que permitieran la superación de las problemáticas identificadas gracias al proceso de formulación participativa.

*“Lograron presentar una política que la gente podía considerar inteligente, rigurosa, pero digamos desde el punto de vista político muy poco eficaz, muy poco atendida a las circunstancias de cambio institucional y que renunciaba a acciones que nosotros aportamos y que habrían podido ser muy productivas” (Participante sector académico, entrevista 6, 2016)*

Adicional al desarrollo de acciones más contundentes para mejorar la visibilidad y acceso de la información pública, los mecanismos sancionatorios y de vigilancia a la contratación, el fortalecimiento de la capacidad institucional y el fomento del control social y la participación ciudadana; la política también pudo retomar otras propuestas estratégicas suministradas por los participantes como la difusión de buenas prácticas y la cualificación del servicio público.

Además de la decisión del equipo de la Veeduría de mantener como eje principal de la política el enfoque de cambio cultural, esta situación pudo deberse a las diferencias en los tiempos de *análisis y selección*. Después de la discusión sobre el enfoque, los conceptos y las problemáticas alrededor de la corrupción en la ciudad era imprescindible dar cabida a la tecnificación de la *elección*, puesto que en esta etapa “el Estado se esfuerza por racionalizar sus mecanismos y procesos de elección y decisión. Busca entonces el perfeccionamiento de las herramientas de análisis y de elaboración de decisiones para ayudar en la toma de la decisión” (Roth, 2002, p. 75).

La Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción está acompañada por un plan de acción, sin embargo, este cuenta con más de 450 acciones entre las que también puede perderse la misión estratégica de la política pública.

Además de las dificultades con la tecnificación de la decisión, es importante señalar que los participantes no revisaron la versión final del texto, situación que se presentó debido al desgaste del proceso de formulación y a la escasa retroalimentación por parte del equipo de la Veeduría.

*“Digamos la participación también es la consulta, ósea la participación no siempre es decisión pues hay niveles de participación, pero pues nos consultaron, nos preguntaron, nos escucharon... lo que pasa es que no supimos cuál fue el resultado, yo a hoy no conozco el documento final de la política... no volvimos a tener una reunión en que nos dijeran esto si y esto no... no hubo eso” (Participante sector político, entrevista 15, 2016)*

Al revisar la inclusión de aportes de los participantes en el proceso de formulación de la PPTINTC es posible afirmar que la Veeduría Distrital tuvo la intención de realizar un proceso “Bottom – up” en el que el análisis de la problemática y las alternativas de solución viniera desde los ciudadanos afectados por la corrupción.

En el modelo “Bottom – up” que surge en contraposición y crítica al modelo jerarquizado “Top – down”, “la puesta en marcha de una acción ya no se va a caracterizar como una política emanada desde la cabeza de la administración que desciende a la sociedad, sino como una que va a

resolver problemas desde el punto más cercano a la situación problemática” (Ordoñez, 2013, p. 215).

No obstante, el documento técnico de la política pública parece responder en mayor medida a una lógica “Top – down” en la que primó el enfoque y los objetivos con los que contaba desde antes del proceso de formulación participativa el ente gubernamental, en este caso la Veeduría Distrital.

Según Velázquez esta dicotomía puede no ser tan categórica puesto que “las experiencias exitosas enseñan que el dilema de la participación ‘desde arriba’ o ‘desde abajo’ puede ser falso. En realidad, ambos polos de la relación son necesarios, la clave está en como se articulan y evitan la hegemonía de uno de los dos” (2003, p.31).

En este sentido, no se pueden desconocer los elementos del modelo “Bottom – up” que alcanzó el proceso de formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción. La ciudadanía estuvo presente desde el comienzo del proceso y sus aportes permitieron una comprensión del problema de la corrupción más amplia y aterrizada a sus espacios de trabajo. Además, como se analizará a continuación, este proceso generó mayor apropiación en la ciudadanía y mejoró la legitimidad de la política.

### **8.3. Sobre las percepciones de los participantes en la formulación de la PPTINTC**

Al consultar a los participantes sobre el cumplimiento de los objetivos de la formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, a pesar del señalamiento de las dificultades antes mencionadas, ellos consideran que se lograron gran parte de los propósitos del proceso.

Los participantes aseguran que les habría gustado una Política Pública de Transparencia más concreta y estratégica, que orientara acciones contundentes para eliminar la corrupción en Bogotá. Sin embargo, estiman que, en efecto, el proceso de formulación de la política consiguió promover una cultura de rechazo hacía la corrupción y la corresponsabilidad de distintos sectores en el cuidado de lo público. En el criterio de la mayoría de los actores consultados si bien no

alcanzó “la gran movilización de ciudad”, si generó movimientos a favor de la transparencia y la lucha contra la corrupción en las entidades, empresas y organizaciones que se vincularon.

Al indagar si en su concepto se trató de un proceso participativo o no, los entrevistados otorgan una respuesta positiva y valoran el esfuerzo que hizo el equipo de la Veeduría para ponerlos a discutir y a trabajar en el tema. Solo un número reducido estima que la formulación fue direccionada y que su aporte no se tuvo en cuenta. Sin dejar de lado las críticas, la mayoría de los actores asegura que se trató de un proceso muy interesante en el que volverían a participar.

Es pertinente retomar aquí la diferenciación que hace Fabio Velásquez (2003) entre *participación – argumentación* y *participación – acción*. En el primer tipo “participar es ante todo dialogar con otro para exponer argumentos sobre un determinado tema y convencerlo de que mis argumentos son más válidos que los suyos. Participar es comunicar, argumentar, deliberar y convencer” (p. 22).

En tanto para la *participación – acción*, más allá de los procesos de debate y diálogo ciudadano, importan los resultados y los elementos prácticos “participar es interactuar con otros para definir cursos de acción. Es necesario argumentar, exponer puntos de vista, deliberar, pero aquí la participación es, en consecuencia, menos racional y más pragmática.” (Velásquez, 2003, p. 22)

Según las declaraciones de los actores involucrados y el análisis de la formulación participativa de la PPTINTC se puede afirmar que el proceso fue más cercano a la *participación – argumentación* y presentó mayores dificultades para lograr la *participación - acción*.

Aunque les habría gustado tener una incidencia más visible en los resultados del proceso de formulación, los participantes reconocen la importancia y la complejidad de liderar un proceso de participación y aseguran que no esperaban que todos sus aportes fueran incluidos

*“Fue participativo, si, en formación, consulta, consulta no vinculante, lo que me digan yo no tengo porque ponerlo y eso es participación, digamos desde un enfoque conceptual... para mi estuvo bien, el enfoque que ellos*

*tenían, era muy de ellos, siempre tiene que haber una batuta y pienso que ellos la tuvieron...” (Participante sector organizaciones no gubernamentales, entrevista 13, 2016)*

No obstante, otros actores opinan que la distancia entre el documento final y los aportes de los participantes se debe a que el equipo de la Veeduría prolongó el proceso más de lo necesario y en su afán de incluir actores de todos los sectores posibles, amplió demasiado las consultas

*“La participación tiene un limite, la participación no es un concierto... nuestra democracia tiene instancias representativas, llámense organizaciones sociales, organizaciones comunitarias, instancias de participación, ciudadanos preocupados... si tu vas a trabajar la política pública anticorrupción de Bogotá, hablas con comités de veeduría, instancias de planeación local , empresarios, ONG’S... si le preguntas a un ciudadano cualquiera va es a quejarse... para participar hay que tener información y hay que tener propuestas en la cabeza, entonces si uno quiere una participación deliberante, incidente, tiene que estar cualificada, tu no puedes invitar a todo el mundo... mi percepción fue que no se midieron mucho y el proceso se desinfló mucho indudablemente” (Participante sector organizaciones no gubernamentales, entrevista 14, 2016)*

Esta situación sumada a los cambios metodológicos de la etapa de movilización podía desdibujar el propósito de generar un proceso de participación ciudadana con incidencia en la Política Pública de Transparencia de Bogotá. Parte de los actores consultados insisten en que, si bien la intención de la Veeduría era loable, para que la participación genere resultados concretos debe tener mayor organización y estructura.

Otros consideran que la falta de estructura del proceso participativo y la rigidez del enfoque de cambio cultural en la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción llevo a los formuladores a seleccionar solo aquellos aportes que sintonizaran con lo que había adelantado el grupo encargado de escribir el documento técnico de soporte.

*“Tal vez para los procesos participativos abrir la discusión a un número indeterminado de personas... a una población que tu no tienes como... calificada, catalogada, estructurada, etc. Es complicado porque tu terminas diciendo, este insumo me sirve, este no, este me sirve, este no... y hasta donde eso es bueno o es malo. Entonces yo pienso que los procesos pueden ser participativos y son participativos en la medida en que esa participación este estructurada y esté limitada y que esa participación pueda ser incidente, acá se abrió la discusión a todo el que quería opinar... entonces recibían los comentarios que les parecían bien sin importar de donde vinieran” (Participante sector organizaciones no gubernamentales, entrevista 13, 2016)*

De esta forma, una participación ciudadana que vaya más allá del diálogo y avance hacia la acción e incidencia en políticas públicas no se trata sólo de escuchar a los ciudadanos, debe cumplir ciertos requisitos “la participación puede enriquecer la democracia si se articula a través de mecanismos que combinan información, deliberación y capacidad de intervención de los ciudadanos en los procesos de decisión” (Velázquez, 2003, p. 77).

Además de estas, para que los procesos de participación tengan una mayor incidencia en la formulación de políticas públicas, se requiere que quienes lideran estos procesos tengan la capacidad de “traducir las grandes opciones políticas en políticas concretas en torno a las cuales se delibere y decida. De otra parte, que los temas de discusión susciten el interés de un conjunto de ciudadanos y ciudadanas que se sienten interpelados por el tema y cuenten con la información mínima necesaria para discutirlo y encontrar la mejor alternativa” (Velásquez, 2003, p.77).

En el caso de la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia de Bogotá, este proceso contó con un grupo de ciudadanos interesados en el tema con disponibilidad, pero no siempre con la información suficiente para discutirlo. Y además, como se ha mencionado anteriormente, el equipo formulador tuvo dificultades para traducir la información recogida en opciones específicas de política pública.

A partir de los tipos ideales de Jurgen Habermas (1986) trabajados por Roth (2002) y descritos en el marco teórico de esta investigación (modelo decisionista, modelo tecnocrático y modelo pragmático) se preguntó a los participantes acerca de la relación entre elementos técnicos y políticos en el proceso de formulación participativa de la PPTINTC.

Aunque se encontraron diversas opiniones sobre este tema, la mayor parte de los actores consultados coincide en que hubo una mayor presencia de elementos técnicos y sobre todo una extensa discusión alrededor de los mismos:

*“Yo creo que a diferencia de lo que pasa con otros documentos de política este si tuvo como muchos elementos técnicos hmm... elementos técnicos que no estaban como muy bien definidos, esos elementos técnicos cambiaban una y otra vez... si, pero digamos que la discusión siempre fue técnica... yo creo que hubo prevalencia de la técnico y esa es una falla... yo pienso que una política pública se puede formular desde lo técnico pero si no cuenta con el apoyo político, con la viabilidad política no se hace realidad, entonces yo creo que tuvo demasiada ... ni siquiera demasiada prevalencia de lo técnico, sino demasiada discusión en lo técnico...”*  
(Participante sector organizaciones no gubernamentales, entrevista 13, 2016)

Es necesario reconocer que a diferencia de otras políticas públicas el proceso de formulación de la PPTINTC no estuvo regido por el modelo decisionista en el que son los políticos los que determinan el curso de la política pública y en el que los ciudadanos solo se limitan a aclamar las élites. Tampoco hizo un desarrollo puramente tecnocrático en el que las decisiones sobre la Política Pública de Transparencia de Bogotá se tomaban a puerta cerrada por un grupo de científicos o expertos en la materia.

Por el contrario, el proceso de formulación participativa de la PPTINTC entendió las dificultades de los modelos anteriormente descritos y trató de avanzar hacia el modelo pragmático en el que se busca “una conciliación entre la posición que legitima la decisión tomada a partir de la razón



científica y la posición que se legitima a partir de criterios y valores políticos irracionales” (Roth, 2002, p. 103).

En razón de lo anterior y del análisis adelantado sobre el tipo de participación del proceso de formulación, es posible afirmar que este tiene rasgos del modelo tecnocrático y el modelo pragmático. Aunque la intención del equipo formulador parecía orientada por los postulados del modelo pragmático, los actores consultados identificaron un mayor énfasis en la discusión de elementos técnicos, situación que los participantes criticaron y en otros casos ponderaron como positiva.

Hay que considerar en este punto que, dadas las complejidades de la participación anteriormente analizadas, fomentar la participación en la formulación de políticas públicas no es una tarea sencilla. Roth (2002) reconoce en este sentido las bondades del modelo pragmático en materia de construcción de democracia, pero también sus retos y dificultades:

Es necesario, por ejemplo, que políticos y ciudadanos tengan un nivel de formación y disponibilidad de tiempo suficientes para garantizar una participación activa en el debate; también los científicos deben hacer esfuerzos de vulgarización para poder comunicar sus puntos de vista y los resultados de sus investigaciones; además los actores deben tener la apertura intelectual para aceptar la contradicción y tener capacidad de empatía y voluntad para buscar soluciones aceptables por todos; los participantes deben actuar con las cartas sobre la mesa para generar la confianza necesaria. (Roth, 2002, p. 102)

Aunque el proceso de formulación participativa de la Política Pública de Transparencia de Bogotá logró sortear en alguna medida los retos y dificultades enunciados por Roth (2002) no consiguió consolidarse del todo como un proceso de formulación orientado por el modelo pragmático.

*“Creo que hubo presencia de los dos, “elementos técnicos y elementos políticos”, pero no hubo un dialogo, por eso yo decía antes que faltó un*

*tema de lectura política... de cómo se juega con eso técnico en un contexto político” (Formulador Veeduría Distrital, entrevista 5, 2016)*

Esta característica acerca el proceso de formulación a un modelo tecnocrático, sin perjuicio de los elementos del modelo pragmático que también estuvieron presentes: intercambio con los ciudadanos, diálogo entre expertos y políticos y debate entre medios y objetivos.

Es precisamente este proceso de diálogo el que lleva a los participantes a decir que su interés por la Política Pública de Transparencia de Bogotá aumentó luego de hacer parte de su formulación. Al consultar a los actores involucrados sobre los *efectos* de participar en este proceso, la mayoría hace comentarios positivos a pesar de las críticas y aspectos por mejorar.

*“En lo personal me motivó bastante, muy en lo personal... porque fue una participación que fue mucho más allá de la consulta, se abrió la posibilidad de intercambiar ideas, posiciones, racionalidades no siempre estábamos de acuerdo... yo lo que rescato de ese debate es que hubo debate” (Participante entidad del Distrito, entrevista 8, 2016)*

De esta forma, gran parte de los entrevistados siguen interesados en la implementación y la evaluación de la Política Pública de Transparencia de Bogotá. Aunque hubo momentos de desmotivación, el proceso de formulación acrecentó o mantuvo la motivación de los actores involucrados.

A pesar de que los participantes perciben que gran parte de sus aportes no fueron incluidos en el texto que respalda la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción y de las críticas a distintos aspectos del proceso ya mencionados, el ejercicio de formulación recibe en últimas una buena calificación por parte de los participantes. Esta situación puede explicarse a partir de lo siguiente:

La opinión positiva de los ciudadanos sobre el impacto de la participación en la formulación de política pública refleja una corriente de opinión que se ha logrado difundir entre la gente sobre las bondades de la participación independientemente de que esa percepción tenga una base de realidad. Se

valora el hecho de la participación, es decir, la posibilidad de que la gente intervenga en los asuntos públicos, así dicha intervención no tenga efectos concretos en la política pública. (Velásquez, 2003, p.342)

Si bien se pudo hacer un mejor aprovechamiento de la participación ciudadana y un uso más estratégico de la información recopilada; el proceso de formulación participativa de una política pública es un esfuerzo que avanza en la configuración de nuevas relaciones entre el Estado y la ciudadanía, así como en la incorporación de sus aportes en las políticas públicas, lo cual también es un paso hacia la consolidación de la democracia.

*“Políticamente respaldamos la política pública sea acuerdo, sea decreto, sea documento... sea lo que sea, como la quieran sacar, nosotros hemos dicho cuenta con nosotros, Bogotá sigue estando en el centro de nuestro foco... todo lo que nosotros le preparamos a los candidatos a la Alcaldía, le preparamos al alcalde, los conceptos, toooodo esta basado en lo que se hizo en la formulación de la Política de Transparencia de Bogotá, eso fue un camino muy largo y si usted desecha lo que usted ya avanzó, perdió bastante” (Participante sector organizaciones no gubernamentales, entrevista 14, 2016)*

Mas allá de las desavenencias con el proceso de formulación o con el resultado del mismo, la mayor parte de los participantes consultados quiere seguir trabajando por la Política de Transparencia de Bogotá a nivel de ciudad y desde el rol que desempeñan en sus instituciones, organizaciones y empresas. En este sentido, no pueden desconocerse

Los efectos de la participación ciudadana en la modernización y democratización de la gestión pública y en el cambio de las costumbres políticas, puede decirse que quizá el resultado mas tangible del ejercicio de la participación ciudadana en Colombia ha sido movilizar amplias capas de población en torno a asuntos colectivos y el de multiplicar redes de cooperación y actitudes de confianza entre los colombianos. (Velásquez, 2003, p. 28)

Como lecciones aprendidas queda la necesidad de tener una mayor organización y estructura del proceso de participación ciudadana, así como distinguir niveles de participación. Asimismo, el tener presente durante la formulación cuáles son los fines y requerimientos de una política pública y hacer un uso estratégico de la información en este sentido. También resulta fundamental definir hasta donde va a llegar la participación (enfoque, objetivos, metas, alternativas de solución, entre otros) y dar claridad al respecto a los actores involucrados.

No obstante, no se trata de desestimular la participación ciudadana en los procesos de formulación de las políticas públicas. No solo porque los modelos de gobierno tienden a ser cada vez más cercanos a los ciudadanos, sino porque una revisión de la experiencia de la formulación participativa de la Política de Transparencia de Bogotá permite reconocer el avance en la inclusión de las inquietudes y propuestas ciudadanas, el involucramiento de sectores distintos a los tradicionales en la resolución de problemas públicos como la corrupción, el aumento de conocimiento institucional y académico, la mejora en el diálogo entre elementos técnicos y políticos y los movimientos en materia de sinergia institucional, empresarial y organizacional en torno a la política pública.

## **CONCLUSIÓN**

El constante ejercicio de articulación teoría – práctica y en particular el trabajo de campo, en el que se apoyó la investigación permitió caracterizar el proceso de participación mostrando que este se desarrolló de forma amplia y logró la confluencia de representantes de diversos sectores (Secretarías e institutos del Distrito, entidades del nivel nacional, órganos de control, organizaciones políticas y de la sociedad civil, empresas y universidades, entre otras).

Los resultados dan cuenta además de un proceso participativo liderado por un equipo de alto nivel técnico que se dividió entre quienes escribían los documentos de soporte y las personas a cargo de la movilización social de los actores convocados. El nivel técnico del equipo formulador generaba confianza en los diversos sectores involucrados y llegó a actores que tradicionalmente no se ocupan de la formulación de una política pública como empresarios, gremios y otros miembros del sector privado.

Sin embargo, para que la política pública lograra mayor contundencia requería el respaldo de las autoridades públicas que encabezan la administración distrital (Velásquez, 2009), en este caso, la Alcaldía Mayor, Secretaría de Gobierno y Secretaría General. El poco respaldo que el proceso de formulación recibió por parte de la administración distrital afectó su desarrollo y la concreción de la política pública en un elemento normativo.

Por otra parte, si bien las personas consultadas valoran los conocimientos y experticia del equipo, también aseguran que la Veeduría prolongó el proceso participativo más de lo esperado y llegó a perder de vista que se trataba de la formulación de una política pública.

Al aumentar la extensión y complejidad del proceso de formulación participativa, se dispuso de un tiempo menor para apuntarle a los aspectos estratégicos que debía transformar la Política Pública de Transparencia de Bogotá. En este sentido, fue posible concluir a partir de los criterios de una política pública trabajados por Ordoñez (2013), que la política tuvo mayor fuerza en los criterios procedimental y orgánico, retomando el criterio material cuando quedaba poco tiempo para finalizar el proceso.

Esta situación se refleja en el documento técnico que condensa el proceso de formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción. En el texto, se identifica la distancia entre la complejidad del diagnóstico y las alternativas de solución, objetivos y metas propuestas por la política. A pesar de la complejidad de los problemas identificados por los diferentes actores involucrados y que enriquecieron el diagnóstico de la Política Pública, esta sigue señalando como problemas centrales: la ausencia de un sistema de creencias que cuide y valore lo público, una valoración positiva de la cultura del “atajo” y formas de gestionar lo público opacas, deficientes y deshonestas.

En otras palabras, aunque el diagnóstico logra una comprensión multicausal del problema, los objetivos de la política solo acogen algunas de las preocupaciones y aportes de los participantes. Quedan por fuera o cuentan con poco desarrollo dentro del texto final de la política, temas cruciales que desde la perspectiva de los participantes fortalecerían las acciones de prevención y sanción que requiere la corrupción tales como: sistemas de alertas tempranas, mapas de riesgo de corrupción, sistemas de control interno, procesos de contratación; sistemas de información y rendición de cuentas; participación ciudadana en procesos de control social, difusión de experiencias exitosas, entre otros.

Lo anterior se debe a que, dada la magnitud del proceso, el equipo formulador tuvo dificultades para procesar y hacer un uso estratégico de la información recopilada. También, pese a que en el diagnóstico se reconocen diversos tipos de problemas, el equipo decide no poner en discusión el enfoque que le apunta a generar un cambio cultural para combatir la corrupción.

En otras palabras, el proceso participativo permite hacer un diagnóstico complejo que no se traduce en el documento que soporta la PPTINTC, puesto que no recoge algunas de las propuestas más importantes formuladas por los participantes ni profundiza en acciones contundentes de gestión requeridas para superar el problema de corrupción en Bogotá.

Las recomendaciones realizadas por los participantes, se orientaban a mejorar los sistemas de vigilancia y control, visibilizar la información pública, difundir buenas prácticas, promover el

seguimiento a grandes contrataciones y cualificar los sistemas de contratación pública, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Un ejercicio comparativo entre los resultados de las entrevistas y las fuentes primarias revisadas (actas de reunión, relatorías, entre otras) permite revisar los efectos del proceso participativo en el texto de la política y concluir que los aportes de los participantes fueron acogidos parcialmente. Cabe señalar que no hubo suficiente retroalimentación por parte de la Veeduría ni interés por parte de los participantes en revisar la versión final del texto.

En esta etapa de formulación, era fundamental entonces, estudiar el problema a profundidad y también dedicar el tiempo y la disertación suficiente para identificar las posibles soluciones y seleccionar la alternativa más favorable para la resolución del problema público. Teniendo en cuenta una de las distinciones que hace Meny y Thoenig (1992) sobre la formulación, esta etapa no se enfoca solo en el *análisis*, también es un momento de *selección* de soluciones efectivas. Es el momento de tecnificar estas alternativas, sopesar opciones, definir objetivos y establecer los recursos que van a permitir el alcance de dichos resultados.

La formulación también es una etapa confrontación de actores en la que cada sector trata de imponer su alternativa de solución al problema público. En el caso de la PPTINTC los actores consultados no sintieron que el equipo de la Veeduría escuchara más a un sector que a otro, pero afirmaron que los formuladores *se escuchaban sobre todo a sí mismos* en especial porque no estaban dispuestos a poner en discusión el enfoque de cambio cultural.

Según los tipos ideales de Habermas (1986), el equipo de la Veeduría Distrital no orientó el proceso de formulación a partir de un tipo puramente decisionista o tecnocrático, por el contrario, trató de avanzar hacia un modelo de relación pragmático en el que existe un mayor diálogo de elementos técnicos y políticos, sin lograr del todo esta coincidencia. Durante la investigación se identificó una fuerte prevalencia de las discusiones teóricas, pero también de espacios de diálogo y debate entre los actores involucrados, por ello es posible afirmar que el proceso tuvo elementos de tipo tecnocrático y pragmático.

El equipo de la Veeduría Distrital promovió un modelo de formulación “Bottom – up” en el que la identificación de problemas y soluciones se hace desde la base, es decir con los ciudadanos. Aunque este modelo se contrapone al tradicional “Top – down” (Ordoñez, 2013), en el que la cabeza de la administración hace su propio diagnóstico e impone la solución, el documento que condensa el proceso de participación no logra responder del todo a una lógica de construcción colectiva de la política.

Siguiendo la diferenciación que hace Velásquez (2003) entre *participación – argumentación* y *participación – acción*, los resultados de la investigación permiten concluir que en el proceso de formulación de la PPTINTC fue más cercano a una participación del primer tipo, en el que hubo espacio para la deliberación y en menor medida para la acción.

La investigación permitió comprobar que la participación ciudadana se caracteriza por generar espacios de diálogo en los que los ciudadanos tienen la posibilidad de expresar sus necesidades y preocupaciones, ponerlos en la agenda pública y buscar junto a las entidades gubernamentales opciones para su resolución. Corroborando, además, que la participación se desarrolla en medio de tensiones y relaciones de poder; en el que además de la escucha y la re configuración de las relaciones Estado – sociedad, se busca la obtención de resultados específicos (Velásquez, 2003).

Más allá de una concepción relacionada con el *Deber ser* de la participación ciudadana, estudiar un caso concreto como la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia Integridad y No Tolerancia con la Corrupción de Bogotá, permitió ampliar la comprensión sobre la participación ciudadana en políticas públicas, sopesando sus complejidades y dificultades, así como los beneficios que genera.

Dado que es la etapa del ciclo en la que se estudia a profundidad el problema público a intervenir y en el que se sopesan y eligen las alternativas de solución con el propósito de definir el curso de acción para la resolución de la situación problemática identificada; resultó relevante para la presente investigación analizar la formulación de una política pública y establecer, en que medida se hizo un uso estratégico de esta etapa. Es decir, si se logró estudiar a profundidad el problema y definir alternativas de solución, objetivos y metas en correspondencia al diagnóstico



desarrollado, así como identificar los medios y los responsables que permitan cumplir los propósitos de la política pública.

A pesar de las dificultades identificadas por los actores consultados en relación con la formulación participativa de la PPTINTC, la mayor parte de los actores consultados reconoce el esfuerzo realizado por la Veeduría Distrital al liderar un proceso participativo, así como la habilidad del equipo formulador para mantener una buena relación con actores que representaban intereses de diferentes sectores. Los participantes consideran que los objetivos del proceso se cumplieron parcialmente, puesto que puso a trabajar a diversos sectores en el tema y a desarrollar acciones a favor de la transparencia y la lucha contra la corrupción en sus entidades, organizaciones y empresas.

Los participantes consultados valoraron positivamente la vinculación de sectores que tradicionalmente no se involucran en la resolución de un problema público como el sector privado. Con respecto al efecto que tuvo en su relación con la política el haber hecho parte de su proceso de formulación, la mayoría aseguró que había aumentado su interés en acompañar acciones de implementación y evaluación de la PPTINTC.

Aunque identifican momentos difíciles, afirman que tener la posibilidad exponer sus preocupaciones y propuestas frente a la Política Pública de Transparencia (así no hayan sido acogidas del todo) aumentó su vinculación con la política. Esto puede deberse a que en la participación ciudadana se valora sobre todo la posibilidad de dialogar, debatir y hacer parte del ejercicio como tal más que la inclusión de aportes concretos en la política pública (Velásquez, 2003).

El análisis del proceso de formulación participativa de la Política Pública de Transparencia Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, muestra como la participación ciudadana va mucho más allá de escuchar a diferentes sectores y a los actores que los representan. A pesar de los grandes esfuerzos realizados por el equipo de la Veeduría Distrital, el proceso de formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción perdió una oportunidad de oro para avanzar en los lineamientos de un enfoque de política pública que

combinara el cambio cultural con el mejoramiento de sistemas y mecanismos de gestión pública destinados a la lucha contra la corrupción, tal como sugerían los actores involucrados.

El resultado de este proceso de formulación participativa nos permite concluir que la participación ciudadana no se puede dar de cualquier manera y quienes lideran un proceso de este tipo deben tomar varias decisiones al respecto: para qué se propicia la participación, qué nivel de participación se va a facilitar, cuáles son los elementos de la política pública se van a poner en discusión y cuáles no, cuáles son los actores estratégicos que se van a convocar y, sobre todo, no perder de vista cuáles son los fines de la política pública a formular. Estas decisiones van a permitir hacer un mejor uso de la convocatoria, la metodología del proceso y la información recopilada.

Tal como asegura Morales (2003), la participación ciudadana da mayor información sobre el contexto de la política pública, favorece la apropiación de saberes, facilita algunos consensos y mejora la legitimidad de las decisiones, tal como se corroboró en la formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá. Sin embargo, para que un proceso de participación ciudadana tenga mayor incidencia debe combinar deliberación y capacidad de intervención (Velásquez, 2003), así como la habilidad de las autoridades encargadas de traducir las preocupaciones y las propuestas de los ciudadanos en políticas públicas concretas.

Finalmente es importante reconocer que la participación ciudadana puede generar aumentos de costo y de tiempo, pero si esta se planea de forma estratégica con la política pública que se esta formulando, no tiene porque prolongarse de forma indefinida. También resulta fundamental la voluntad política del ente gubernamental que esta a cargo de la formulación de la Política Pública, la disponibilidad de los ciudadanos que van a participar y la calidad de la información con la que cuentan para hacer parte de dicho proceso.

Contrario a desestimular la participación en la formulación de políticas públicas, el análisis del proceso de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción y el estudio de los efectos de dicho proceso en el texto de la política, permitió examinar las

complejidades y los beneficios de la participación ciudadana para retomar las lecciones aprendidas, mejorar las condiciones en las que se genera la participación y afianzar su incidencia en las políticas públicas.

Dado que los ciudadanos cada vez se interesan más en los asuntos públicos y los gobiernos buscan aliados en la resolución de los problemas públicos (Cano, 2008), la academia esta llamada a profundizar en el estudio de los procesos de participación ciudadana en políticas públicas. A partir de los resultados de esta investigación se espera estimular otras investigaciones que se interesen en el desarrollo de procesos participativos en la etapa de formulación de políticas públicas y sus resultados, así como la incidencia de la ciudadanía en otras etapas del ciclo como la construcción del problema público, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

## REFERENCIAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2009). *Guía para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas distritales*. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2012). *Plan de Desarrollo 2012 – 2016 Bogotá Humana*. Bogotá, Colombia.
- Arellano, D. (2008) Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las “fallas de transparencia”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 40, 1 – 15
- Cano, L.F. (2008, julio – diciembre). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de la gobernanza. *Estudios Políticos*, 33, 147 – 177.

- Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá Como Vamos, Embajada de la República Federal de Alemania, Konrad Adenauer Stiftung, Fundación Corona & Transparency International (2011). *Agendas Ciudadanas por la Transparencia*. Bogotá, Colombia.
- Corporación Transparencia por Colombia & Transparency International (2013). *Barómetro Global de la Corrupción 2013 Informe de Colombia*. Bogotá, Colombia.
- De Roux, C. V.; Avellaneda, L.C. & Petro, G. (2010). *Informe Comisión de Seguimiento a la Contratación*. Recuperado de <http://www.carlosvicentederoux.org/index.shtml?apc=d-xx-1-&m=k-&x=8580>
- Isaza, C. (2013, 17 de diciembre) Corrupción: marcos de análisis. *Cuadernos del CIPE* No. 1
- López, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. En *XXI Revista de Educación*, Universidad de Huelva (4), 167 – 179. Recuperado de <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/1912/b15150434.pdf>
- Marín, O.L. (1999). Una mirada psico socio política de la corrupción. *Universidad de San Luis, Psicología Política*, 19, 7 – 21.  
Recuperado de <http://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N19-1.pdf>
- Meny, Y & Thoennig, J.C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Morales, F. (2003), Desarrollo regional sustentable: una reflexión desde las políticas públicas. *Revista Digital Universitaria, el quehacer universitario en línea, DGSCA – UNAM*.  
Recuperado de [http://www.revista.unam.mx/vol.4/num6/art14/oct\\_art14.pdf](http://www.revista.unam.mx/vol.4/num6/art14/oct_art14.pdf)
- Ordoñez, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2011). *Construcción de Políticas Públicas Participativas. El caso del Consejo de Política Social de Cartagena 2008 - 2010*. Bogotá, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2013). *Hacia una primera reflexión sobre políticas anticorrupción: algunos insumos para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción desde la experiencia de América Latina*.
- Gran Encuesta Empresarial sobre ¡Corrupción! (07 de julio de 2011). *Revista Dinero*.  
Recuperado de <http://www.dinero.com/caratula/edicion-impresia/articulo/corrupcion-boyante/122864>
- Rojas, I. R. (2011). Elementos para el diseño de técnicas de investigación: una propuesta de definiciones y procedimientos en la investigación científica. *Tiempo de Educar*, 12 (24) 277-297.  
Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/311/311210890006.pdf>
- Rose, R. (1984) *Do Parties Make a Difference?*, London, England: Mac Millan, 2e éd.
- Roth, A.N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: ediciones aurora.
- Roth, A.N. (Ed.). (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: IEPRI – Universidad Nacional de Colombia.
- Rothstein, Bo (2011) 'Anti-corruption: the indirect 'big bang' desde la perspectiva del desde la perspectiva del desde la perspectiva del desde la perspectiva del desde la perspectiva del desde la perspectiva del roach'. *Review of International Political Economy*, 18: 2, 228 — 250

- Saiz Vélez, J.E.; Mantilla Bautista, S.I.; Cárdenas Beltrán, J.M. (2012) Efectos de la corrupción sobre la criminalidad, el crecimiento económico y la pobreza: una evidencia para seis departamentos de Colombia. *Criterio Libre, Universidad Libre* Vol. 10, No. 16, p. 43 - 66
- Silva, D. (2006). *Procesos participativos de las organizaciones no gubernamentales de protección y reeducación en la política pública dirigida a la infancia en Bogotá. una mirada desde las organizaciones vinculadas al Centro Especializado Puente Aranda*. (Trabajo de grado) Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Transparency International (2013). *Corruption Perceptions Index 2013*. Recuperado de <http://www.transparency.org/cpi2013/results>
- Veeduría Distrital (2013). *Informe de gestión y resultados Año 2012*. Bogotá, Colombia.
- Veeduría Distrital (2014a). *Informe de gestión y resultados Año 2013*. Bogotá, Colombia.
- Veeduría Distrital (2014b). *Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia Contra La Corrupción. Documento resumen*. Bogotá, Colombia.
- Veeduría Distrital (2015a). *Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia Contra La Corrupción. Documento técnico de soporte*. Bogotá, Colombia.
- Veeduría Distrital (2015b). “*Por medio del cual se adopta la Política Pública de Transparencia, integridad y no tolerancia con la corrupción en Bogotá – PPTINTC y se dictan otras disposiciones*”. Proyecto de Decreto. Bogotá, Colombia.
- Veeduría Distrital (2015c). *Informe de gestión y resultados Año 2014*. Bogotá, Colombia.
- Veeduría Distrital (2015d). *Informe de gestión 2012 – 2015*. Bogotá, Colombia.
- Veeduría Distrital (2016). *Informe de gestión y resultados Año 2015*. Bogotá, Colombia.
- Velásquez, F. & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá, Colombia: Fundación Corona.
- Velásquez, R. (2009, enero – junio). Hacia una nueva definición del concepto de “Política Pública”. *Desafíos*, 20, 149 – 187.
- Vargas, A. (1999) *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Editores Almudena.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, J. (2005, marzo). Social Accountability in the public sector. Social Development Papers, Documento de trabajo del World Bank, 82, Washington. D.C.
- Aranguren, J. L. (1999) *Ética y política*. Madrid, España: Biblioteca Nueva.
- Barbosa Ramírez, D. y Moreno Escobar, J. (2008) *Ética y entornos de los directivos de agencia estatal y empresa privada*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Carmona, L. D. y otros. (2004) *Reflexiones en torno a los conceptos de Estado, las políticas públicas y la participación social*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Castro, C.G. (2009) *Corrupción y delitos contra la administración pública*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.

- Charles, S. R., (2012). *La sociedad civil para la Transparencia y la Rendición de Cuentas*. Cambridge, Estados Unidos: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Concejo de Bogotá (30 de noviembre de 2006) Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá. [Acuerdo 257 de 2006]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307>
- Concejo de Bogotá (02 de abril de 2013) Por medio del cual se dictan normas para fortalecer la participación y la veeduría ciudadana en el seguimiento, evaluación y control de la contratación en el Distrito Capital. [Acuerdo 522 de 2013]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52480>
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Dixit, A.K. (1996) *The making of Economic Policy. A transaction – Costs Politics Perspective*. CES. London, England: The MIT Press
- Gamarra, J.R. (2006) Pobreza, corrupción y participación política: el caso colombiano. *Documentos de trabajo sobre economía regional, Banco de la República*, No. 70, 2 – 46.
- Goertzel, T. (2005). Corruption, leadership and development in latin america. *Psicología Política* No. 31, 77 – 102.
- González Pérez, J. (1996) *La ética en la administración pública*. Madrid, España: Civitas.
- Gutiérrez, H. (2013) Colombia: Overview of corruption and anti – corruption. Transparency international, Anti – corruption resource centre No. 373, 1 – 10.
- Habermas, Jürgen. (1983). *The Theory of Communicative Action*, Boston: Beacon Press.
- Habermas, Jürgen. (1986). *Ciencia y técnica como “ideología”*, Madrid, España: Tecnos.
- Instituto Latinoamericano de Liderazgo. (2010) *Cifras sobre corrupción*. Bogotá, Colombia.
- Inter - American Development Bank (2005), *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, United States of America.
- Roth, A. N. (2009) Los abordajes teóricos del análisis de Políticas Públicas: ¿Dónde esta América Latina? en Zornoza, B. (Cord.). *Políticas Públicas en sistemas críticos: el caso latinoamericano*, Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Salas, A. (2012). *América: Crecimiento económico, estancamiento democrático ¿Tiene la corrupción algo que ver con esto?*, Bogotá, Colombia: Transparencia por Colombia

## FUENTES PRIMARIAS

### Entrevistas

- 1 - Formuladora, Veeduría Distrital, 10 de septiembre de 2015.
- 2 - Formuladora, Veeduría Distrital, 10 de septiembre de 2015.
- 3 - Formulator, Veeduría Distrital, 06 de mayo de 2016.
- 4 - Formulator, Veeduría Distrital, 14 de junio de 2016.
- 5 - Formulator, Veeduría Distrital, 19 de julio de 2016.

- 6 - Participante, sector académico, 14 de septiembre de 2016.
- 7 - Participante, sector cultura, 14 de julio de 2016.
- 8 - Participante, sector Entidades del Distrito, 09 de junio de 2016.
- 9 - Participante, sector Entidades del Distrito, 13 de junio de 2016.
- 10 - Participante, sector Entidades del Distrito, 13 de junio de 2016.
- 11 - Participante, sector localidades, 22 de julio de 2016.
- 12 - Participante, sector localidades, 22 de julio de 2016.
- 13 - Participante, sector organizaciones no gubernamentales, 10 de junio de 2016.
- 14 - Participante, sector organizaciones no gubernamentales, 03 de agosto de 2016.
- 15 - Participante, sector político, 13 de junio de 2016.
- 16 - Participante, sector privado, 07 de julio de 2016.

### **Relatorías**

- 1 - Veeduría Distrital, Mesa de Ambiente, 05 de noviembre de 2013.
- 2 - Veeduría Distrital, Mesa de Cultura, Recreación y Deporte, 29 de octubre de 2013.
- 3 - Veeduría Distrital, Mesa de Desarrollo Económico, 08 de noviembre de 2013.
- 4 - Veeduría Distrital, Mesa de Educación, 13 de noviembre de 2013.
- 5 - Veeduría Distrital, Mesa de Gestión Pública, 17 de octubre de 2013.
- 6 - Veeduría Distrital, Mesa de Hacienda, 04 de octubre de 2013.
- 7 - Veeduría Distrital, Mesa de Integración Social, 31 de octubre de 2013.
- 8 - Veeduría Distrital, Mesa de Movilidad, 01 de octubre de 2013.
- 9 - Veeduría Distrital, Mesa de Planeación Integrada, 11 de octubre de 2013.
- 10 - Veeduría Distrital, Mesa de Salud Integrada, 16 de octubre de 2013.



- 11 - Veeduría Distrital, Mesa de Seguridad, 22 de octubre de 2013.
- 12 - Veeduría Distrital, Mesa de Validación con Servidores Públicos, 30 de septiembre de 2013.
- 13 - Veeduría Distrital, Sistematización Académicos PNUD, 09 de septiembre de 2013.
- 14 - Veeduría Distrital, Sistematización Empresarios PNUD, 17 de septiembre 2013.